Die Reichsgestaltungstendenzen in Deutschland von 1918 bis zur Gegenwart.

Inaugural-Dissertation

der juristischen Fakultät
der Friedrich-Alexanders-Universität zu Erlangen

vorgelegt von

Curt Bloch
aus Dortmund
Referendar am Landgericht zu Dortmund.

Approbiert am 7. Dezember 1931.

Druck: Th. Franz Böhmer, Dortmund-Marten.
1932

Referent: Univ.-Professor Dr. Wenzel.

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

Durch die Genehmigung einer Arbeit nimmt die Fakultät zu den darin vertretenen Ansichten keine Stellung.

Meinen Eltern.

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41543505_0018

Inhaltsübersicht.

Einleitung: Seite

§ 1. Unitarismus und Föderalismus als Gestaltungstendenzen im Bundesstaat 1

§ 2. Die deutschen Einheitsbestrebungen und ihr föderalistisches Widerspiel von 1815—1918. 3

I. Der Deutsche Bund von 1815.
II. Der Norddeutsche Bund von 1867.
III. Das Deutsche Reich von 1871.

Hauptteil:

Die Reichsgestaltungstendenzen von 1918 bis zur Gegenwart.

Erster Abschnitt.

De lege lata.

§ 3. Unitarismus und Föderalismus in der Revolutionszeit 10

§ 4. Die Wahlen zur Nationalversammlung und die Stellungnahme der einzelnen Parteien zur Frage der Reichsgestaltung 12

§ 5. Das Gesetz über die vorläufige Reichsgewalt vom 10. Februar 1919 als Produkt des staatlichen Eigenwillens der Gliedstaaten . . . 14

§ 6. Unitarische und föderalistische Züge der einzelnen Verfassungsentwürfe 17

I. Der Preuß'sche Vorentwurf (Entw. I)
II. Der Regierungsentwurf (Entw. II)
III. Der erste Staatenausschußentwurf (Entw. III)
IV. Der zweite Staatenausschußentwurf (Entw. IV.)
V. Der Entwurf des Achten (Verfassungs-) Ausschusses . . . . . .

§ 7. Die Reichsverfassung vom 11. August 1919 als Kompromiß zwischen Unitarismus und Föderalismus 26

§ 8. Unitarische und föderalistische Züge im übrigen Reichsrecht 34

Zweiter Abschnitt.

De lege ferenda. Seite

§ 9. Die Mißstände im Verhältnis von Reich und Ländern unter der Weimarer Reichsverfassung 40

§ 10. Die Stellung der Parteien zur Reichsreform 43

§ 11. Einzelne Reformvorschläge 48

I. Föderalistische Lösungsversuche

a) Rückkehr zur Bismarckschen Reichsverfassung

b) Die Reformbestrebungen des süddeutschen Föderalismus

II. Unitarische Reformvorschläge

a) Der zentralisierte Einheitsstaat.

b) Der dezentralisierte Einheitsstaat.

III. Die Bildung von Reichsländern

a) Reichsland Preußen (Kitz)

b) Vorschlag des Reichslandes Norddeutschland und Vorschläge des Bundes zur Erneuerung des Reichs.

c) Der Rittersche Reichländervorschlag.

IV. Der Vorschlag des Verfassungsausschusses der Länderkonferenz vom 21. Juni 1930.

Schluß:

§ 12. Aussichten der Reichsreformbestrebungen . . 56

Verzeichnis der neben den allgemeinen Lehrbüchern und Kommentaren benutzten Literatur.

Anschütz: Das preußisch-deutsche Problem „Recht und Staat" 1922.

Anschütz: Der deutsche Föderalismus. In Heft 1 der Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer. 1924.

Apelt: Vom Bundesstaat zum Regionalstaat. 1927.

Bassermann: „Nationalliberale". In: Hdb. d. Pol. 2. Band 1. Teil Seite 31. 1914.

Baumgartner: Badische Denkschrift. Das Reich und die Länder. 1923.

Bayerische Denkschrift: Zur Revision der Weimarer Reichsverfassung vom 8. 1. 1924 (in: Verfassungsausschuß der Länderkonferenz, Beratungsunterlagen 1928, hrsg. vom Reichsministerium des Innern 1929.)

Bayerische Denkschrift: Ueber die fortschreitende Aushöhlung der Eigenstaatlichkeit der Länder unter der Weimarer Reichsverfassung 1926 (in: Verfassungsausschuß der Länderkonferenz, Beratungsunterlagen 1928 hrsg. vom Reichsministerium des Innern 1929).

Becker, O.: Weimarer Reichsverfassung und nationale Entwicklung, 1931.

Becker W.: Föderalistische Tendenzen im deutschen Staatsleben seit dem Umsturz der Bismarckschen Verfassung, 1928.

Beyerle: Föderalistische Reichspolitik, 1924.

Bilfinger: Leitsätze in: „Der deutsche Föderalismus" Veröffentlichungen der deutschen Staatsrechtslehrer. Heft 1, 1924.

Braun: Deutscher Einheitsstaat oder Föderativsystem? 1927.

Bühler: Der heutige Stand der Verwaltungs- und Verfassungsreform. 2. neubearbeitete und erweiterte Auflage, 1931.

Bund zur Erneuerung des Reichs: „Reich und Länder", Vorschläge, Begründung, Gesetzentwürfe, 1928.

Conrad: Zur Reichsreform. Systematisches und kritisches Material. Mit einem Vorwort von Saemisch, 1928.

Fick: Reichseinheit oder Föderalismus, Nürnberg.

Frielinghaus: Der dezentralisierte Einheitsstaat, 1928.

Gmelin: Warum ist der Reichsverfassungsentwurf für uns Süddeutsche unannehmbar?, 1919.

Hahn: Die deutsche Politik seit 1867, 1871.
Haussmann: Die Verfassung des Deutschen Reichs, 1919.
Haym: Die deutsche Nationalversammlung, 1850.
Heilfron: Die Deutsche Nationalversammlung im Jahre 1919 in ihrer Arbeit für den Aufbau des deutschen Volksstaates. 9 Bde, ohne Jahresangabe.
Heinemann: Gedanken zur Reichsreform in „Das Tagebuch" Jahrgang 1930, S. 1302.
Held: Abgrenzung der Zuständigkeit zwischen Reich und Ländern, 1929.
Hensel: Steuerrecht, 2. Auflage 1927.
Herrfahrdt: Reich und Preußen, Vorschläge, 1928.
Hoepker-Aschoff: Deutscher Einheitsstaat, 1928.
Horneffer: Deutschland als Einheitstaat, 1928.
Jacobi: Einheitsstaat oder Bundesstaat? 1919.
v. Jan: Bayern zur Reichsverfassungsreform, 1928.
Jellinek, Walter: Revolution und Reichsverfassung, in: Jahrbuch des öffentlichen Rechts, Band IX, 1920, S. 1 ff.
Jung: Föderalismus aus Weltanschauung, 1931.
Kaltenborn: Geschichte der deutschen Bundesverhältnisse und Einheitsbestrebungen, 1806 bis 1856, 2 Bde. 1857.
Kitz: Reichsland Preußen, mit Nachtrag, (ohne Jahresangabe.)
Kluge: Föderalismus und Reichsverfassung, Dresden 1926.
Koch-Weser: Einheitsstaat und Selbstverwaltung, 1928.
Koellreutter: Der deutsche Staat als Bundesstaat und als Parteienstaat, 1927.
Lammers: Die Rechtsstellung der von den preußischen Provinzen bestellten Mitglieder des Reichsrats, Pr. V. Bl. 44 S. 1 ff.
Lohmeyer: Zentralismus oder Selbstverwaltung, 1928.
Lucchesini: Historische Entwicklung der Ursachen und Wirkungen des Rheinbundes (deutsch von Halem) 3 Bde. 1821-25.
Medicus: Reichsreform und Länderkonferenz. Die Beratungen und Beschlüsse der Länderkonferenz und ihrer Ausschüsse, 1930.
Nawiasky: Grundprobleme der Reichsverfassung, 1. Teil 1928.
Parteiprogramme, Die deutschen, von 1918 bis 1930, hrsg. von Mommsen und Franz, 1931.
Poetzsch: Vom Staatsleben unter der Weimarer Verfassung, in: „Jahrbuch des öffentlichen Rechts" Bd. 13, 1925.
Poetzsch-Heffter: Grundgedanken der Reichsreform, 1931.

Ritter:	Freie Reichsländer, Vorschläge zum Ausbau des Deutschen Reiches, 1927.
Salomon:	Die deutschen Parteiprogramme. Heft 3: Die Anfänge des Deutschen Reiches als Republik 1918-25, 1926.
Seeland:	Artikel „Hannover" im Staatslexikon, 5. Auflage, 1927, S. 1066 ff.
Schulte:	Fürstentum und Einheitsstaat in der deutschen Geschichte, 1921.
Schulze:	Das neue Deutsche Reich, Dresden 1927.
Thoma:	Die Forderung des Einheitsstaates, 1928.
Thoma:	Zur Problematik des deutschen Länderstaates, in „Die Justiz", Juliheft 1928.
Triepel:	Unitarismus und Föderalismus im Deutschen Reiche, 1907.
Triepel:	Quellensammlung zum Deutschen Reichsstaatsrecht 4. Auflage, 1926.
Wenzel, M.:	Juristische Grundprobleme I, 1920.
Wittmayer:	Die Weimarer Reichsverfassung, 1922.

Einleitung.

§ 1.

Unitarismus und Föderalismus als Gestaltungstendenzen im Bundesstaat.

Obwohl die deutschen Länder durch die Weimarer Reichsverfassung ein gut Teil des Eigenlebens verloren haben, das ihnen nach der Bismarckschen Verfassung zugestanden hatte, werden sie auch heute noch von der herrschenden Lehre als Staaten angesehen.[1])

Wenn Poetzsch-Heffter beharrlich den Staatscharakter der Länder leugnet und auch neuerdings von einer „Scheinstaatlichkeit" der Länder spricht[2]), so beruht dies auf einer allzu engen Interpretation des Staatsbegriffs. Die von der modernen Staatstheorie erforderten drei Kriterien des Staatsbegriffs: Staatsvolk, Staatsgebiet und Staatsgewalt sind, wenn auch erheblich abgeschwächt, bei den deutschen Ländern gegeben.

a) **Staatsvolk:** Nach wie vor ist der Fall der unmittelbaren Reichsangehörigkeit seltene Ausnahme.[3]) Immer noch ist der Regelfall der § 1 des Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetzes vom 22. 7. 13., nach dem „Deutscher ist, wer die Staatsangehörigkeit eines Bundesstaates (Landes!) besitzt". Die danach Staatsangehörigen eines Landes bilden dessen Staatsvolk. Nach wie vor gibt es also im Deutschen Reich eine Mehrzahl von Landesstaatsvölkern, die ihrerseits wieder in ihrer Gesamtheit das Reichsstaatsvolk bilden.

b) **Staatsgebiet:** Daß ein Staatsgebiet der Länder existiert, geht aus Art. 2 RV. hervor. Nach diesem besteht das Reichsgebiet aus den Gebieten der deutschen Länder. Eine Verfassungsbestimmung, die das Staatsterritorium der Länder hätte leugnen wollen, hätte wahrlich anders ausgesehen.

c) **Staatsgewalt:** Art. 5 RV. bestimmt, daß die Staatsgewalt in Reichsangelegenheiten durch die Organe des Reichs, in Landes-

---

[1]) So Anschütz, Komm. Anm. 4 zu Art. 1, ferner Wenzel, a. a. O. S. 312, der die deutschen Länder als „Grenzfall" des Staatsbegriffs gelten läßt, sowie Nawiasky, Grundprobleme, Bd. 1, S. 2 ff.

[2]) in „Grundgedanken der Reichsreform, S. 17. Ebenfalls leugnen die Eigenstaatlichkeit der Länder Jacobi a. a. O. S. 16 ff, und Wittmayer, a. a. O. S. 39 ff.

[3]) Vergl. § 33 ff. Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz vom 22. 7. 13.

angelegenheiten durch die Organe der Länder ausgeübt wird. Durch eine grammatikalische Konstruktion sucht Poetzsch-Heffter[4]) nachzuweisen, daß die Worte in „Reichs-" und „in Landesangelegenheiten" auf „ausgeübt" und nicht auf „Staatsgewalt" zu beziehen seien, daß es demnach nur eine Staatsgewalt und zwar die Reichsstaatsgewalt gebe, die den Ländern teilweise zur Ausübung delegiert werde. Diese bereits an sich konstruktive Auslegung — die gegenteilige Auffassung ist viel naheliegender — wird endgültig widerlegt durch die ratio, die dem Verfassungsausschuß bei der Formulierung dieses Art. zugrundelag. Nach Haußmann, dem Vorsitzenden des Verfassungsausschusses war beabsichtigt, „daß die Länder in Landesangelegenheiten eine eigene Staatsgewalt haben, die entsprechend ihre Kraft vom Volk dieses Landes empfängt". Diese von Haußmann[5]) vertretene Auffassung, die auf der Entstehungsgeschichte fußt, erscheint maßgeblicher als die nachträglichen Interpretationen Poetzsch-Heffters.

Durch die Bejahung des Vorliegens der drei Staatsbegriffserfordernisse gelangen wir zur Feststellung des Staatscharakters der Länder. Und da das Reich unbestritten ebenfalls Staatscharakter trägt, so haben wir es beim Deutschen Reich in seiner heutigen Gestalt noch immer mit einem Bundesstaat zu tun. Der Bundesstaat als solcher liegt auf der Mittellinie zwischen dem festgefügten Einheitsstaat, bei dem die Eigenstaatlichkeit der Glieder verschwunden ist, und dem losen Verband des Staatenbundes, bei dem dem Staatenverband als einer bloß völkerrechtlichen Vereinigung einzelner souveräner Staaten der staatliche Charakter fehlt.

Als eine derartige Zwischenbildung ist der Bundesstaat kein ruhender Pol, sondern er bildet den ständigen Angriffspunkt einmal jener Tendenzen, die die partikuläre Gewalt der Einzelglieder auf Kosten der Zentralgewalt steigern wollen, der sogenannten föderalistischen Tendenzen[6]), auf der anderen Seite regen sich in ihm Kräfte, die eine Stärkung der Zentralgewalt erstreben, die in äußerster Konsequenz zum Verschwinden der Eigenstaatlichkeit der Glieder und damit zum Einheitsstaat führt, die unitarischen Kräfte.

Jeder Bundesstaat ist Tummelplatz der Kämpfe zwischen diesen beiden einander entgegengesetzten Kräften des Unitarismus und Föderalismus: Die Schweiz, die „Confoederatio Helvetica" hat die Vertreter und die Bekämpfer des „Kantönligeistes", der Bürgerkrieg, der im

[4]) Grundgedanken der Reichsreform, S. 16.
[5]) Haußmann, Die Verfassung des Deutschen Reichs, 1919, S. XIV.
[6]) Vgl. über Unitarismus und Föderalismus Triepel, Unitarismus und Föderalismus im Deutschen Reiche, S. 10f.

vorigen Jahrhundert in den Vereinigten Staaten tobte und dessen Nachwehen noch heute in den Parteikämpfen zwischen Republikanern und Demokraten zu spüren sind, war nicht zuletzt auf den Gegensatz Unitarismus — Föderalismus zurückzuführen und auch augenblicklich treten in Spanien wieder bei der Neugestaltung des Staatslebens die unitaristisch föderalistischen Gegensätze hervor.

Unitarismus und Föderalismus sind Gegensätze, die sich in einem Staatswesen mit festgefügter, unerschütterter Zentralgewalt gemeinhin friedlich auszuwirken vermögen, die jedoch für den Fall der Schwächung der Zentralgewalt[7]) dem Bestand des Bundesstaatsganzen gefährlich zu werden vermögen.

Wie das Deutsche Reich seit 1918 als Bundesstaat Angriffspunkt der miteinander ringenden Gestaltungstendenzen Unitarismus und Föderalismus gewesen ist, das darzustellen ist im folgenden unsere Aufgabe.

Bevor wir jedoch an diese eigentliche Aufgabe herantreten, erscheint es noch unerläßlich, einen kurzen geschichtlichen Rückblick auf den Kampf zwischen Unitarismus und Föderalismus in Deutschland seit dem Jahre 1815, dem ersten Ansatz im neuen Werden der deutschen Einheit, zu werfen.

§ 2.
Die deutschen Einheitsbestrebungen und ihr föderalistisches Widerspiel von 1815—1918.

Drei große Etappen auf dem Wege zur deutschen Einheit können wir in der Zeitspanne von 1815 bis 1918 feststellen:

I. den „Deutschen Bund" von 1815,
II. den „Norddeutschen Bund" von 1867 und
III. das „Deutsche Reich" von 1871.

I. **Der Deutsche Bund.**[8]) Er war nach einer Zeit des vollständigen Zerfalls der deutschen Einheit, der seinen offiziellen Ausdruck in der Niederlegung der deutschen Kaiserkrone durch Franz II. am 6. August 1806 gefunden hatte, der erste, wenn auch noch sehr lose Zusammenschluß der deutschen Fürsten. Diese hatten, seitdem 1806 das durch innere Widersprüche, durch die Gegensätze Österreich und Preußen, Katholizismus und Protestantismus, durch die Hausmachtgelüste der einzelnen Fürsten und schließlich durch den napoleoni-

[7]) Vgl. unten § 9 über den Konflikt zwischen dem damals durch Ruhrbesetzung und Inflation geschwächten Reich und Bayern.
[8]) Vgl. über ihn Kaltenborn, Geschichte der deutschen Bundesverhältnisse und Einheitsbestrebungen 1806—1856, 1857, 2 Bde.

schen Druck paralysierte alte heilige römische Reich deutscher Nation sein unrühmliches Ende gefunden hatte, sich teils als Mitglieder des von Napoleon protegierten Rheinbundes[9]), wie namentlich Bayern, Baden, Württemberg, im Gefolge des fremden Eroberers befunden, teils hatten sie wie Preußen und Oesterreich ein von jeder deutschen Bindung freies Dasein geführt.

Der Zusammenschluß von 1815 war teils aus außenpolitischen Gründen — die französische Einheit wäre den unorganisierten deutschen Einzelmächten gefährlich geworden, — teils auch durch das im Innern sich immer mächtiger geltend machende deutsche Nationalgefühl geboten. Der Deutsche Bund bot diesem Nationalgefühl eine höchst unvollkommene Befriedigung. Der ausgesprochen partikularistische Charakter des Bundes, der den Einzelstaaten volle Souveränität ließ und nicht viel mehr als einen Zweckverband der Fürsten darstellte, erfüllte nicht den Traum der Patrioten von der Wiedererrichtung des Deutschen Reiches. Das lose Band um die in ihm vereinigten Staaten, das Fehlen einer Reichszentralgewalt, die nicht bloß die Staaten als solche, sondern auch deren innere Verhältnisse, insbesondere die einzelnen Staatsangehörigen erfaßt hätte, die rein vertragliche „Gemeinschaft der selbständigen, unter sich unabhängigen Staaten“[10]) mochten zwar dem Interesse und dem Willen der einzelnen Fürsten, deren Souveränität auf diese Weise ungeschmälert blieb, entsprechen, dem Reichsgedanken entsprach der Deutsche Bund, der nur die „Erhaltung der Unabhängigkeit und Unverletzbarkeit der einzelnen deutschen Staaten“ als Ziel erstrebte, nicht. Auch den wirtschaftlichen Bedürfnissen trug das neue Gebilde nicht im mindesten Rechnung. Bestehen blieben namentlich die sich immer drückender bemerkbar machenden innerdeutschen Binnenzölle. Es wurden auf handelspolitischem Gebiet die ersten Schritte zur Erzielung einer deutschen Einheit getan.[11]) So schloß Preußen bereits von 1819 bis 1830 mit den von ihm enklavierten mitteldeutschen Gebieten Zollverträge ab, begründete 1828 mit Hessen-Darmstadt eine Zollunion, Bayern und Württemberg schlossen 1828 ebenfalls eine derartige Zollunion. Auch ein mitteldeutscher Handelsverein bildete sich. Aus den wesentlichsten Mitgliedern dieser drei Zollvereine bildete sich 1833 der große preußisch-deutsche Handelsverein, der bald zu einer fast das gesamte Deutschland unter Ausschluß Österreichs umfassenden zollpolitischen Einheit wurde. Aber auch diese Zollvereine befriedigten, da sie nur auf Zeit und kündbar geschlossen waren, nicht das Bedürfnis nach einer

[9]) Vgl. über ihn Lucchesini, Historische Entwickelung der Ursachen und Wirkungen des Rheinbundes (deutsch von Halem 1821 — 25, 3 Bde.)
[10]) Vgl. Wiener Schlußakte Art. II.
[11]) Vgl. Emminghaus, Entwicklung, Krisis und Zukunft des Deutschen Zollvereins, (1863).

stabilen Einheit. Und so ist es natürlich, daß der Wunsch nach politischer Einheit, der Reichsgedanke immer reger wurde. Ausdruck dieser auf Schaffung eines Deutschen Reichs zielenden Bestrebungen wurde die Frankfurter Nationalversammlung und die von ihr beschlossene Reichsverfassung vom 28. März 1849, die zwar unausgeführt blieb, jedoch ein ständiger Impuls für eine Reichsgründung bis zum Jahre 1871 geblieben ist und auch auf die Weimarer Verfassung von Einfluß war. Diese Verfassung wollte unter Aufrechterhaltung der Selbständigkeit der Gliedstaaten das Reich mit Staatsvolk, Staatsgebiet, Staatsgewalt ausstatten.[12]) Das Reich sollte nach ihr ein Zoll- und Handelsgebiet bilden, umgeben von gemeinschaftlicher Zollgrenze mit Aufhebung aller Binnenzölle.[13]) Aber alle diese Einheitsforderungen der Frankfurter Reichsverfassung scheiterten.

II. So bildete die nächstwichtige Etappe auf dem Wege zur deutschen Einheit der Norddeutsche Bund von 1867, der unter bewußter Ausschaltung Österreichs auf den Trümmern des Deutschen Bundes errichtet wurde. Durch diese Ausschaltung Österreichs wurde der preußisch-österreichische Dualismus, der eine Entwicklung des Deutschen Bundes zum Reiche wegen der Eifersüchteleien beider Mächte um die Führung inhibiert hatte, auf eine zwar durchaus unerfreuliche, aber notwendige Weise erledigt.[14]) Trotz des nominellen Anklangs an seinem Vorgänger, den bis zur äußersten Konsequenz föderalistischen, ja partikularistischen Deutschen Bund, ist der Norddeutsche Bund mehr als ein Bund von Staaten. Er ist selbst Staat, der in sich die Einzelstaaten vereinigt. Er hat ein Bundesgebiet[15]), er besitzt eine Bundesgewalt und es gibt durch ein gemeinsames Indigenat der Bundesangehörigen[16]) ein Bundesvolk. Die Bundesstaaten haben bereits ihre Souveränität aufgegeben. Der Norddeutsche Bund besitzt bereits als ausgesprochen föderalistisches Organ den Bundesrat, eine unitarische Institution ist der Reichstag und unitarisch ist auch der Bundespräsident, der sich zwar als preußischer König sinngemäß in preußisch-föderalistischem Sinne betätigen müßte, aber infolge der hegemonialen Stellung Preußens, die den Einfluß der übrigen Bundesstaaten stark einengte, mußte sich eine propreußische Betätigung immer als unitarisch darstellen.

Die Norddeutsche Bundesverfassung war nicht nur unitarischer als ihre Vorgängerin, die Wiener Schlußakte, sie war auch unitarischer

---

[12]) Vgl. §§ 1, 10, 131 der RV. vom 28. 3. 49., sowie Haym, Die deutsche Nationalversammlung, (1850)
[13]) Vgl. § 33 der Frankfurter Reichsverfassung.
[14]) Vgl. Hahn, Die deutsche Politik seit 1867, (1871).
[15]) Art. 1 der Norddeutschen Bundesverfassung.
[16]) Art. 3 der Norddeutschen Bundesverfassung.

als ihre Nachfolgerin, die Bismarcksche Reichsverfassung von 1871, die nichts weiter als eine föderalifizierte Neuredaktion der Norddeutschen Bundesverfassung darstellt.

Es erscheint daher zweckmäßig, die unitarischen und föderalistischen Züge beider Verfassungen im folgenden einander gegenüber zu stellen.

III. **Das Deutsche Reich von 1871.** Die Reichsgründung von 1871 stellte im wesentlichen eine Ausdehnung des Norddeutschen Bundes auf die süddeutschen Staaten dar. Sie brachte dem bisherigen „Bundespräsidenten" den Kaisertitel[17]), sie brachte dem bisherigen „Bunde" den Namen „Reich" beides Errungenschaften, die eine Stärkung der Zentralgewalt vortäuschten. In Wirklichkeit war das neue Reich erheblich föderalistischer als es der Norddeutsche Bund gewesen war, Dieser stärkere Föderalismus zeigte sich zunächst einmal in einer Schwächung der Stellung Preußens im Bundesrat. Denn obwohl die Gesamtzahl der Bundesratsvertreter von 43 auf 58 stieg, betrug die Gesamtzahl der preußischen Bundesratsstimmen weiterhin nur 17[18]). Der Einfluß Preußens im Bundesrat sank also gegenüber dem Norddeutschen Bund nach der aRV. von 39,5% auf 29,3% Es bedarf keiner Erwähnung, daß diese Berechnung rein formalen Charakter trägt und daß sich der Einfluß der einzelnen Personen auf die Willensbildung im Bundesrat nicht mathematisch graduieren läßt.

Während das Post- und Telegraphenwesen im Norddeutschen Bund ausschließlich Bundessache gewesen war, wurden nunmehr zugunsten Bayerns und Württembergs gewisse Vorbehalte geschaffen.[19])

Der Einfluß der Einzelstaaten in den Bundesratsausschüssen wurde auf Kosten des preußischen Einflusses dadurch erhöht, daß anstelle von früher 2 Einzelstaaten nunmehr mindestens 4 Einzelstaaten neben Preußen in diesen Ausschüssen vertreten sein mußten.[20]) Auch diese Bestimmung ist mehr von theoretischer als von praktischer Bedeutung.

Es wurde ferner eine Kontrolle der Reichsaussenpolitik seitens der Bundesstaaten dadurch geschaffen, daß die aRV, einen unter bayrischem Vorsitz stehenden Ausschuß für auswärtige Angelegenheiten vorsah.[21])

---

[17]) Vgl. Art. 11 NBV. und Art. 11 aRV.
[18]) Vgl. Art. 6 NBV. und Art. 6 aRV.
[19]) Vgl. Art. 4, Abs. 10 NBV. und Art. 4 Abs. 10 sowie Art. 52 aRV.
[20]) Vgl. Art. 8 NBV. und Art. 8 aRV.
[21]) Vgl. Art. 8, Abs. 3 aRV.

Der Einfluß des Bundesrats auf die Reichsexekution wurde auf Kosten der Rechte des Kaisers insofern erhöht, als nunmehr nur noch dem Bundesrat ein Beschlußrecht über die Exekution zustand.[22])

Eine föderalistische Kautel erhielt die Bismarcksche Reichsverfassung ferner in Art. 7, Abs. 4, der besagte, daß bei der Beschlußfassung über eine Angelegenheit, die nach den Bestimmungen der aRV. nicht dem ganzen Reich gemeinsam war, nur die Bundesratstimmen jener Staaten gezählt wurden, denen die Angelegenheit gemeinsam war.[23]) Die alte Reichsverfassung brachte auch eine gleichartige Kautel für den Reichstag, nach der bei der Beschlußfassung über eine Angelegenheit, die nicht dem ganzen Reiche gemeinschaftlich war, nur die Stimmen derjenigen Reichstagsmitglieder gezählt wurden, die in Bundesstaaten gewählt waren, denen diese Angelegenheit gemeinschaftlich war. Aber diese Vorschrift des Art. 28 Abs. 2 aRV., die verhindern wollte, daß sich unbeteiligte Reichsteile in die Sonderangelegenheiten anderer Reichsteile mengten, wurde bereits durch Gesetz vom 24. 2. 1873 aufgehoben.

Während nach der Norddeutschen Bundesverfassung Zölle und Verbrauchssteuern vorbehaltslos Reichssache gewesen waren, wurden in die aRV. hinsichtlich der Besteuerung von Bier und Branntwein zugunsten von Bayern, Württemberg und Baden weitgehende Sonderrechte hineinredigiert.[24]) Auch der Einfluß des Reichs auf die bayrischen Eisenbahnen wurde durch den Art. 46 Abs. 2 stark herabgemindert. Die Marine blieb wie im Norddeutschen Bund ausschließlich Reichssache,[25]) was daraus zu erklären ist, daß die neu hinzutretenden Staaten ausschließlich Binnenstaaten waren, die inbezug auf die Stellung zur See dem Reich keine Veränderung brachten. Das Reichskriegswesen erfuhr gegenüber dem Bundeskriegswesen der NBV. insofern eine Föderalisierung, als Bayern und Württemberg durch eine Schlußbestimmung zum XII. Abschnitt der aRV. eine Sonderstellung eingeräumt erhielten.

Neben diesen föderalistischen Änderungen, die die aRV. gegenüber dem Norddeutschen Bund brachte, blieb die föderalistische Machtstellung des Bundesrats, die in der NBV. bestanden hatte, vollauf bestehen: Zum Zustandekommen eines Gesetzes war nach wie vor übereinstimmender Mehrheitsbeschluß des Reichstages u n d des Bundesrats erforderlich. Einen starken Schutz der Einzelstaaten gegen eine Übereinstimmung der größeren Bundesstaaten im Bundesrat bot die Be-

---

[22]) Art. 19 NBV und Art. 19 aRV.
[23]) Art. 7 Abs. 4 aRV. und Art. 7 NBV.
[24]) Vgl. Art, 35 NBV. Art. 35 Abs. 2 aRV.
[25]) Vgl. Art. 53 ff. NBV. und Art. 53 ff aRV.

stimmung des Art. 78 Abs. 1, nach der Verfassungsänderungen als abgelehnt galten, wenn 14 (von 58!) Bundesratsstimmen sich gegen sie aussprachen. Die Reservatrechte einzelner Bundesstaaten waren dadurch als unantastbar konstituiert, daß sie nur mit Zustimmung des berechtigten Bundesstaats abgeändert werden konnten,[26]) der, wenn es zu seinem Nachteil gewesen wäre, selbstverständlich nie seine Zustimmung gegeben hätte.

So brachte die Reichsverfassung vom 16. 4 1871, die auch in ihrer Präambel[27]) ihren bündischen Charakter betonte, als Konzession für die neu hinzutretenden süddeutschen Staaten eine erhebliche Verstärkung des föderativen Verfassungselements.

Das Staatsleben unter der aRV. brachte im wesentlichen eine Verstärkung der unitarischen Elemente des Reichs.[28]) Zwar wendeten sich föderalistische Kreise, denen die preußische Hegemonie nicht paßte, mit aller Schärfe gegen die Gefahr einer Verpreußung, sie vermochten aber einer ständigen Ausdehnung der Reichskompetenzen nur geringen Widerstand zu leisten.

Hinzukam, daß alle unitarischen Maßnahmen, die getroffen wurden, einem tatsächlichen Bedürfnis entsprachen, sodaß sie nicht als länderfeindlich empfunden wurden. So fiel bereits im Jahre 1873 der vorerwähnte Abs. II des Art. 28 RV.[29])

Dagegen blieb die gleiche für den Bundesrat geltende Bestimmung des Art. 7 Abs. IV weiterhin bestehen.

Eine unitarische Errungenschaft bildete auch die sog. Lex Lasker, die eine Ausdehnung der Gesetzgebungskompetenz des Reiches auf „das gesamte bürgerliche Recht" brachte.[30])

Der Reichstag als an sich unitarische Institution — er vereinigte in sich die Vertreter des gesamten Reichsvolks — barg in einzelnen seiner Parteien ziemlich starke föderalistische Tendenzen. So war das Zentrum als Bekämpfer des protestantischen Preußenregimes föderalistisch, ferner waren es die Konservativen und die antipreußisch eingestellten süddeutschen Liberalen.

Eine Stärkung der Reichsgewalt erstrebten die Nationalliberalen, einen Einheitsstaat, der jedoch ein anderer als das bestehende Kaiser-

---

[26]) Vgl. Art. 78 Abs. II.
[27]) „Seine Majestät, der König von Preußen, Seine Majestät der König von Bayern . . . schließen einen ewigen B u n d . . ."
[28]) Vgl. hierüber Triepel „Unitarismus und Föderalismus im Deutschen Reich", 1907.
[29]) Vgl. RGBl. 1873, S. 45.
[30]) Vgl. RGBl. 1873, S. 379.

reich sein sollte, erstrebte die Sozialdemokratie. Ihre Forderungen auf dem Gebiete des Sozial-, des Arbeits- und des Steuerrechts, die eine teilweise Berücksichtigung fanden, brachten eine weitere Ausdehnung der Reichsgesetzgebung.

Ein treffendes Beispiel, wie sich im alten Reich Unitarismus und Föderalismus gegenseitig Konzessionen machen mußten, bietet die Gründung des Reichsgerichts. Obwohl den Ländern durch die aRV. die Justizhoheit belassen war, machte sich bald das Bedürfnis nach einer zentralen Spruchinstanz bemerkbar. Man ging deshalb an die Errichtung des Reichsgerichts, das jedoch in Rücksichtnahme auf die föderalistische Verstimmung über den „berlinischen Zentralismus" nach Leipzig gelegt wurde.

Im Kriege brachte die Notwendigkeit einheitlicher militärischer, kriegswirtschaftlicher und finanzieller Maßnahmen eine starke Unitarisierung des Reichsrechts. Unzählige Kriegsgellschaften mit behördlichem Charakter wurden begründet, deren Sitz nach Berlin gelegt wurde,[31]) was eine starke Unitarisierung des deutschen Verwaltungslebens zur Folge hatte. Auch sonst machte sich eine starke Zentralisierung geltend. Die Kriegsministerien der einzelnen Bundesstaaten mußten notwendigerweise nahezu ihre ganzen Kompetenzen an die Oberste Heeresleitung für die Kriegszeit abtreten.

Die nicht mehr praktisch gewordene Einführung des parlamentarischen Systems im Oktober 1918 legt die Regierungsbildung in die Hand des Reichstags.

Wenn diese verfassungspolitische Änderung sich ruhig weiterentwickelt hätte, so würde sich mit der Zeit eine außerordentlich starke Kräfteverschiebung vom Kaiser und Bundesrat zu der unitarischen Institution des Reichstags hin ergeben haben.

So aber brach das Reich Bismarckscher Prägung, dessen hervorragendes Merkmal, die Personalunion zwischen Kaiser und König von Preußen und zwischen Reichskanzler und preußischem Ministerpräsidenten, eine geschickte Ausbalanzierung der bundesstaatlichen Kräfte gewesen war, im November 1918 zusammen. Eine Neuordnung setzte ein, die auch heute noch nicht abgeschlossen ist.

---

[31]) Diese Zentralisierung war mit Rücksicht auf die in Kriegszeiten notwendige Schnelligkeit in der Ergreifung irgendwelcher Maßnahmen erforderlich.

Hauptteil:
Die Reichsgestaltungstendenzen von 1918 bis zur Gegenwart.

Erster Abschnitt.

De lege lata.

§ 3.

Unitarismus und Föderalismus in der Revolutionszeit.

Nachdem am 9. November 1918 das Kaiserreich zusammengebrochen war,[32]) war dem Reich zunächst die verfassungsrechtliche Grundlage entzogen, was aber blieb, war „der nationale korporative Verband, welcher, fundiert auf die deutschen Staaten und das deutsche Volk, beide Staaten und Volk zu einem souveränen Staatswesen zusammenfaßte“[33]).

Der bisherige Kanzler Prinz Max von Baden hatte in einer Bekanntmachung vom 9. November 1918 die Einsetzung eines Regenten, dem er die Ernennung Eberts zum Reichskanzler vorzuschlagen versprach, in Aussicht gestellt. Die Einsetzung dieses Regenten ist niemals erfolgt. Gleichwohl erließ Ebert, ohne dazu ernannt zu sein, als „Reichskanzler“ am 9. November 1918 einen „Aufruf“.

Es bildete sich als Revolutionsregierung zunächst der sogenannte Rat der Volksbeauftragten, der sich aus 3 Unabhängigen und 3 Mehrheitssozialisten zusammensetzte. Der RdV. vereinigte in sich die gesamte Staatsgewalt, der Bundesrat blieb zwar vorläufig bestehen, wurde aber seiner Machtfunktionen entkleidet und reine Verwaltungsinstitution. Beaufsichtigt war der Rat der Volksbeauftragten zunächst durch den „Vollzugsrat der Arbeiter- und Soldatenräte Berlins“,[34]) bis dieser der „Reichskonferenz der Arbeiter- und Soldatenräte“ Platz machen mußte. Solange der Rat der Volksbeauftragten unter dem radikalen Einfluß des Berliner Vollzugsrats stand, erschien als das durchaus Wahrscheinliche die Errichtung des Rätesystems in Deutschland und damit die Schaffung der deutschen sozialistischen Einheitsrepublik. Aber die im RdV. sitzenden Mehrheitssozialisten traten dafür ein, daß die Entscheidung über die Reichsgestaltung nur bei einer auf breiter demokratischer Grundlage unter Gleichberech-

---

[32]) Vgl. Jellinek, Revolution und Reichsverfassung in: Jahrbuch des öfftl. Rechts, Bd. 9, (1920), S. 1 ff.

[33]) Vgl. Meyer-Anschütz, S. 224 und 472.

[34]) Dies geschah auf Grund der in Nr. 277 des Reichs-Anz. vom 23. 11. 18 veröffentlichten Vereinbarung zwischen RdV. und Berliner Vollzugsrat, dessen Abs. 2 lautet: Bis eine Delegiertenkonferenz der A.- und S.-Räte einen Vollzugsrat der deutschen Republik gewählt hat, übt der Berliner Vollzugsrat die Funktionen der A.- und S.-Räte der deutschen Republik aus.

tigung aller Gesellschaftsklassen zu wählenden Nationalversammlung liegen dürfe. Die vom 16.—19. Dezember 1918 in Berlin tagende Reichskonferenz der A.- und S.-Räte schloß sich der Meinung der Mehrheitssozialisten mit überwiegender Mehrheit an. Damit war die Entscheidung über die Frage, ob das neue Reich Einheits- oder Bundesstaat werden sollte, aus der Hand des Rats der Volksbeauftragten genommen und der neu zu wählenden Nationalversammlung vorbehalten.

Wenn wir uns heute die Frage vorlegen, warum der Rat der Volksbeauftragten trotz seiner rein unitarischen Einstellung — Mehrheitssozialisten wie Unabhängige waren Unitarier — nicht den Weg zum Einheitsstaat gegangen ist, so können wir für dieses Verhalten mehrere Gründe feststellen: Einmal war es die demokratische Einstellung der Mehrheitssozialisten, die der Nationalversammlung nicht vorgreifen zu dürfen glaubte.[35]) Dann aber — und das war das wesentliche — regten sich bei den einzelnen revolutionären Länderregierungen, namentlich in Bayern, starke Widerstände gegen die Herstellung des Einheitsstaats. Obwohl diese Revolutionsregierungen durchweg sozialistisch waren, hatten sie von ihren Vorgängerinnen aus dem Kaiserreich einen starken staatlichen Eigenwillen geerbt, der bereits an dem Aufruf der Volksbeauftragten vom 12. November 1918[36]), der durch einzelne seiner Bestimmungen (Erlaß von Richtlinien für die Landeswahlgesetze, Erlaß einer allgemeinen Amnestie) in die Länderrechte eingegriffen hatte, Anstoß genommen hatte. Die Reichsverdrossenheit wurde Mitte November 1918 so stark, daß das Reich auseinanderzufallen drohte.

Daher sah sich der RdV. veranlaßt, eine Länderkonferenz auf den 25. Nov. 1918 nach Berlin einzuberufen. Diese Einberufung der Länderregierung war die erste Konzession, die man dem Föderalismus machte. Sie war ein Zugeständnis, daß man in Zukunft nichts über den Kopf der Länderregierungen hinweg zu unternehmen gedenke. So zeugte die Resolution[37]), zu der diese Länderkonferenz gelangte, von einer wiedererwachenden Reichsfreudigkeit. In dieser Resolution wurde die Bewahrung der Reichseinheit und die Bekämpfung der separatistischen Tendenzen, die sich namentlich im Rheinland regten, proklamiert. Auch die Länderkonferenz kam zu der Auffassung, daß die Entscheidung über die künftige Reichsgestaltung der zu wählenden Nationalversammlung überlassen werden müsse. So hat die Ära des

[35]) Über den Rat der Volksbeauftragten vgl. Walter Jellinek, Revolution und Reichsverfassung J. öff. R. IX, 20, S. 7.
[36]) RGBl. 1918, S. 1303.
[37]) Veröffentlicht im Deutschen Reichsanzeiger vom 26. 11. 18. (Nr. 279) 1. Beilage.

RdV. den Einheitsbestebungen keinen Fortschritt gebracht, weil der Rat der Volksbeauftragten nicht den Willen und auch nicht die Kraft besaß, die ihm formell zustehende Gewalt im Sinne einer Vereinheitlichung des Reichs einzusetzen.[38])

§ 4.
Die Wahlen zur Nationalversammlung und die Stellungnahme der einzelnen Parteien zur Frage der Reichsgestaltung.

Der Rat der Volksbeauftragten hatte die Aufgabe der Reichsgestaltung der künftigen Nationalversammlung überlassen müssen, die von Vertretern des gesamten deutschen Volkes gebildet werden sollte.[39]) Von ihrer Zusammensetzung hing es ab, ob das künftige Deutschland weiterhin Bundesstaat bleiben sollte oder ob es Einheitsstaat würde.

Die Reichsgestaltung mußte sein ein Produkt des in der Nationalversammlung bestehenden Kräfteverhältnisses.

Es bedarf daher einer Untersuchung, wie die Parteien, die in die am 19. Januar 1919 gewählte Nationalversammlung ihren Einzug hielten, zur Reichsgestaltung standen. Die Deutschnationale Volkspartei bekannte sich in ihrem Programm vom Dezember 1918 entschiedener als es einst die Deutschkonservativen[40]) getan hatten, zum föderalistischen Gedanken: „Reichseinheit aller deutschen Stämme und Gebiete auf föderalistischer Grundlage."

Die deutsche Volkspartei, die das Erbe der Nationalliberalen Partei verwaltete, nahm in der Frage der Reichsgestaltung eine etwas abweichende Stellung ein. Während die Nationalliberale Partei in ihrem im Februar 1911 neu redigierten Programm zwar „Pflege der errungenen Einheitsgüter der Nation: Eine Flotte, ein Heerwesen, ein Recht und ein Verkehrsgebiet sowie eine Vertretung nach außen" aber auch „volle Wahrung der verfassungsmäßigen Rechte der Einzelstaaten unter weiterer Entwicklung der Reichseinrichtungen in nationalem und

[38]) Zu dem inneren Druck der Länderregierungen kam der ungeheure Druck seitens der Feindbundmächte.

[39]) Das die Wahl zur Nationalversammlung regelnde sog. „Reichswahlgesetz" eine Verordnung des Rats der Volksbeauftragten, war bereits am 30. Nov. 1918 erlassen worden. (Vgl. RGBl. 1918, S. 1345.) Die Ansetzung des Wahltermins auf dem 19. Januar entsprach einen Beschluß der Reichskonferenz der A.- und S.-Räte.

[40]) „Wir wollen, daß innerhalb der für unser Vaterland gewonnenen Einheit die berechtigte Selbständigkeit und Eigenart der Stämme und Staaten gewahrt werde." Abs. 2 des Tivoliprogramms vom 8. 9. 1892.

freiheitlichem Geiste" gefordert hatte,[41]) vertrat die Deutsche Volkspartei in ihrem Aufruf vom Dezember 1918[42]) zwar auch den Standpunkt, daß die Reichseinheit Grundlage ihres politischen Wirkens sei, daß sich innerhalb der Reichseinheit kulturelle Stammesart, unter Ablehnung sowohl zentralistischer Bevormundung wie partikularistischer Sonderbestrebungen, solle entfalten können, sie ließ jedoch fallen die noch von der Nationalliberalen Partein vertretenen einzelstaatlichen Belange.

Die demokratische Partei, die Nachfolgerin der Fortschrittlichen Volkspartei, drückte sich recht unbestimmt und verschwommen aus: „In ihr (der deutschen Republik!) sollen sich die einzelnen Stämme in ihrer Eigenart selbständig und frei entfalten können."[43].

Die SPD. hatte in ihrem Erfurter Programm von 1894 keine unmittelbaren Forderungen auf Unitarisierung gestellt, jedoch proklamierte das Erfurter Programm eine Reihe von Forderungen auf dem Gebiete des Arbeits- und Steuerrechts, die bei ihrer Verwirklichung eine Verreichlichung dieser Gebiete bedeutet hätten.[44]) In dem von dem seit Ende 1918 rein mehrheitssozialistischen Rat der Volksbeauftragten erlassenen Aufruf[45]) ist von den einstigen unitarischen Prinzipien der Partei nichts mehr zu spüren Man machte dem Föderalismus weiter Konzessionen und sah das Weiterbestehen der Einzelstaaten als unabänderliches Faktum an: „In enger Fühlung mit den deutschen Freistaaten soll unser Programm verwirklicht werden."

Die USPD., die ebenfalls als rein unitarische Partei angesprochen werden muß und sich in der Nationalversammlung in rein unitarischem Sinne betätigte, nahm in ihrem Aufruf vom 9. Dezember zu dem Problem Unitarismus — Föderalismus keine Stellung.

Der Spartakusbund, der sich am Wahlkampf nicht beteiligte, sondern einen außerparlamentarischen Kampf um die Errichtung der Diktatur des Proletariats führte, trat in Abschnitt II Abs. 1 seines Programms[46]) ein für „Abschaffung aller Einzelstaaten, einheitliche deutsche sozialistische Republik".

---

[41]) Vgl. Bassermann, „Nationalliberale", in HdPol. 2. Band 1 Teil, S. 31 1914.
[42]) Vgl. Salomon, a. a. O. S. 19.
[43]) Vgl. Wahlaufruf der DDP. vom 15. 12. 18. Heilfron, a. a. O. Bd. I 1. Teil, S. 140.
[44]) Die in Abs. 10 des Programms proklamierte Erbschaftssteuer wurde 1906 Wirklichkeit. Vgl. Heilfron a. a. O, Bd. I. 1. Teil. S. 142ff,
[45]) vom 29. Dezember 1918. Heilfron a. a. O. Bd. I, 1. Teil. S. 145.
[46]) Veröffentlicht am 14. Dezember 1918. Vgl. Heilfron a. a. O. Bd. I, 1. Teil. S. 147.

Wir sehen demnach, daß eine klare Stellungnahme zu der Frage der Reichsgestaltung eigentlich nur bei den radikalen Flügeln: Deutschnationalen und Spartakisten vorhanden war.

Eine Einflußnahme dieser Parteien wurde aber durch die Zusammensetzung der Nationalversammlung gehindert, die zur Bildung einer Koalition zwischen Sozialdemokraten, Demokraten und Zentrum führte.

So wurde die Erledigung der Frage der Reichsgestaltung ein Kompromiß im wesentlichen zwischen diesen drei Parteien: den unitarisch gesinnten, aber durch ihre Beteiligung an den Länderregierungen in ihrem Unitarismus gehandicapten Sozialdemokraten, die zu Konzessionen an den Föderalismus bereit waren, den Demokraten, die zwar in ihren Reihen entschieden unitaristische Persönlichkeiten wie Hugo Preuß und Koch-Weser hatten, aber in der Nationalversammlung eine höchst unentschiedene Haltung an den Tag legten, und dem Zentrum, das in seinen Leitsätzen[47]) in Abschnitt I Ziffer 2 „Wahrung der Reichseinheit, Stärkung des Reichsgedankens, Erhaltung des bundesstaatlichen Charakters des Reichs zum Schutz der Eigenart der deutschen Stämme" proklamiert hatte.

§ 5.

Das „Gesetz über die vorläufige Reichsgewalt" vom 10. Februar 1919 als Produkt des staatlichen Eigenwillens der Gliedstaaten.

Nachdem bereits im November 1918 durch den starken Widerspruch, den der Aufruf des RdV. vom 12. November 1918 erfahren hatte, die Einberufung einer Länderkonferenz nötig gewesen war[48]), wurde eine zweite Länderkonferenz für den 25. und 26. Januar 1919 nach Berlin einberufen, die die Mißstimmung der Länderregierungen über den außerordentlich unitarisch gehaltenen Verfassungsentwurf der Reichsregierung beseitigen sollte.[49])

Diese zweite Länderkonferenz ist für die zukünftige Reichsgestaltung von sehr starkem Einfluß gewesen.

---

[47]) Beschlossen am 30. Dezember 1918 in Frankfurt a. M. vom Reichsausschuß der Zentrumspartei, veröffentlicht bei Heilfron, a. a. O. 1. Band, Teil 1, S. 134.

[48]) Vgl. oben S. 11.

[49]) Vgl. über diese Länderkonferrenzen Walter Jellinek in Jahrbuch des öfftl. Rechts 1920, S. 28ff.

Die Einzelstaaten verlangten und erhielten auf dem Wege einer Vereinbarung mit der Reichsregierung einen starken Einfluß auf die Bildung des neuen Staatsrechts. Es wurde ein Staatenausschuß gebildet, dem die Reichsregierung den Entwurf einer vorläufigen und ferner den der eigentlichen Verfassung zur gemeinsamen Beratung vorzulegen hatte.

Der Widerstreit zwischen Unabhängigen und Mehrheitssozialisten ist es im wesentlichen gewesen, der den Ländern die Eigenstaatlichkeit bewahrt hat. Denn einer unabhängig-sozialistischen Reichsregierung hätte der Unabhängige Kurt Eisner als bayrischer Ministerpräsident wahrscheinlich weniger mißtrauisch gegenüber gestanden[50]). So aber mußte er danach trachten, den unabhängig- sozialdemokratisch regierten Ländern einen möglichst großen Einfluß gegenüber dem mehrheitssozialistisch regierten Reich zu schaffen. Daher sein Drängen auf Einrichtung einer Ländervertretung, daher seine Drohungen mit dem Abfall vom Reich, die schließlich zur Einrichtung des Staatenausschusses zwangen. Der zunächst auf Grund einer bloßen Vereinbarung zwischen Reichsregierung und Länderregierungen eingesetzte provisorische Staatenausschuß wurde durch das Gesetz vom 10. Februar 1919 durch die Nationalversammlung legalisiert. Das Gesetz über die vorläufige Reichsgewalt vom 10. Februar 1919 war eine Art Notverfassung[51]). Es enthielt als starkes föderalistisches Element die Einrichtung des Staatenausschusses. Der in § 2 des Gesetzes vorgesehene Staatenausschuß war eine Ländervertretung im Sinne des ehemaligen Bundesrats. Aber seine Stellung war schwächer als die seines Vorgängers aus dem alten Reich.

Sein Einfluß beschränkte sich auf eine Kontrolle der Gesetzesinitiative der Reichsregierung und darauf, daß seine Zustimmung zu einfachen Gesetzen nötig war. Nach § 2 Abs. 1 war zur Einbringung von Gesetzesvorlagen seitens der Reichsregierung die Zustimmung des Staatenausschusses erforderlich. Wurde diese Zustimmung verweigert, so war dies nicht etwa einem absoluten Veto gleichzusetzen, vielmehr konnten gemäß Abs. 4 desselben Paragraphen Reichsregierung wie Staatenausschuß ihre voneinander abweichenden Beschlüsse der Nationalversammlung vorlegen.

---

[50]) Falsch daher die von Becker in „Föderalistische Tendenzen im deutschen Staatsleben seit dem Sturz der Bismarckschen Verfassung" (1928), S. 41, vertretene Auffassung, daß der Widerstand Süddeutschlands gegen die Unitarisierung darauf beruhe, daß dort die Revolution sehr gemäßigt verlaufen sei, sodaß man zu der radikalen Zentrale Berlin in Widerspruch geraten sei.

[51]) Vgl. Abgeordneter v. Payer in der Sitzung vom 10. Februar 1919: „Da aber für dieses unser großes Hauptwerk die Herstellung gesetzlicher Regierungen im Reich wie in den Einzelstaaten unentbehrlich ist, müssen wir vorweg eine Vorverfassung schaffen."

Die Länder hatten auch eine Einflußnahme auf die Verabschiedung der Reichsverfassung angestrebt. Diese Einflußnahme wurde jedoch als ein Eingriff in die Souveränität der Nationalversammlung angesehen und dem Staatenausschuß verweigert.

Es wurde ihm lediglich in § 4 Absatz 2 ein Mitwirkungsrecht bei der übrigen Reichsgesetzgebung eingeräumt. Aber die Uebereinstimmung zwischen Staatenausschuß und Reichstag war nicht unbedingtes Erfordernis zum Zustandekommen eines Gesetzes. Vielmehr kann der Reichspräsident, wenn eine solche Übereinstimmung nicht zu erzielen ist, gemäß § 4 Abs. II Satz 2 die Entscheidung durch eine Volksabstimmung herbeiführen.[52]) Dieser Fall ist in der kurzen Zeit des Bestehens des Gesetzes nie praktisch geworden.

Einen wichtigen Schutz der Gliedstaaten bildete § 4 Abs. I Satz 1 des Gesetzes, der bestimmte, daß der Gebietsstand der Einzelstaaten nur mit ihrer Zustimmung geändert werden kann.

Bedeutungsvoll war dieser Schutz insofern, als § 29 des von Preuß ausgearbeiteten Vorentwurfs[53]) eine völlige Neugliederung des Reichs ins Auge gefaßt hatte.

Gegen die Annahme des Gesetzes wurden von den verschiedensten Seiten Bedenken geäußert.

Der Bayrische Gesandte von Preger erklärte im Namen der bayrischen und württembergischen Regierung,[54]) daß die genannten Regierungen den Standpunkt verträten, daß eine endgültige Entscheidung über die Sonderrechte der einzelnen Freistaaten durch die Annahme des Entwurfs nicht getroffen werde.

Namens der vom Zentrum aus föderalistischen Rücksichten abgesplitterten Bayrischen Volkspartei erklärte der Abgeordnete Dr. Heim,[55]) daß wegen des ungenügenden Schutzes der Einzelstaaten, insbesondere wegen des Fortfalls des Art. 78 II der alten Reichsverfassung seine Fraktion der Vorlage nicht zustimmen könne.

Demgegenüber erklärt der Abg. Dr. Cohn (USPD.) sich mit der Schaffung des Staatenausschusses nicht einverstanden, weil „es sich bei diesem Verfassungswerk und bei dem Aufbau dieses neuen Staates nur

---

[52]) Nach Art. 5 Abs. 1 aRV. war die Übereinstimmung der Mehrheitsbeschlüsse vom Reichstag und Bundesrat erforderlich und ausreichend. Eine Gesetzgebung auf dem Wege des Plebiszits war also ausgeschlossen.

[53]) Vgl. unten § 9.

[54]) Vgl. Prot. Nat. Vers. Sitzung vom 10. Februar 1919. Heilfron, a. a. O. Bd. I, Teil 2, S. 41.

[55]) Vgl. Prot. Nat. Vers. Sitzung vom 10. Februar 1919. Heilfron. a. a. O. Bd. I, Teil 2, S. 44ff.

um die Schaffung der einheitlichen Republik Deutschland handeln kann, trotz süddeutscher, trotz bayerischer Schmerzen."[56])

Das Gesetz über die vorläufige Reichsgewalt wurde trotz der Widerstände, die sich von unitarischer wie föderalistischer Seite dagegen geltend gemacht hatten, in der Sitzung der Nationalversammlung vom 10. Februar 1919 angenommen. Es brachte, genau wie später die Reichsverfassung, in der Frage Unitarismus — Föderalismus eine Kompromißlösung.

§ 6.
Unitarische und föderalistische Züge der einzelnen Verfassungs-Entwürfe.[57])

Die Entwürfe, die der Weimarer Verfassung zugrundeliegen, sind ihrer Tendenz nach teils unitarisch, teils föderalistisch. Wir unterscheiden:

I. den sogenannten Preuß'schen Vorentwurf (Entwurf I), eine rein private Arbeit des damaligen Staatssekretärs Preuß, die unveröffentlicht blieb.[58]) Dieser Entwurf war durchaus unitarisch gehalten.

II. den zweiten Entwurf Preuß (Entwurf II), der dann als Regierungsentwurf dem provisorischen Staatenausschuß vorgelegt wurde.[59])

III. den auf Grund der Vereinbarungen zwischen provisorischem Staatenausschuß und RdV. zustandegekommenen Entwurf III, der bereits stark föderalistisch abgewandelt war und auf Grund des Gesetzes über die vorläufige Reichsgewalt dem legalisierten Staatenausschuß vorgelegt wurde.[60])

IV. den in Übereinstimmung zwischen Staatenausschuß und Reichsregierung der Nationalversammlung überwiesenen Entwurf IV. der von der Nationalversammlung weiter an den 8. (Verfassungs-) Ausschuß überwiesen wurde.[61])

V. den von diesem 8. Ausschuß der Nationalversammlung überreichten Entwurf V vom 18. Juni 1919.[62])

---

[56]) Vgl. Prot. Nat. Vers. Sitzung vom 10. Februar 1919, Heilfron a. a. O. Bd. I. 2. Teil. S. 50.
[57]) Vgl. hierzu Walter Jellinek, „Revolution und Reichsverfassung" Z. d. öff. R. IX, 1920.
[58]) Vgl. Triepel, Quellensammlung, S. 6ff., Entw. I vom 3. 1. 1919.
[59]) Entw. II vom 20. 1. 1919, Triepel Qu. Samml. Seite 10ff.
[60]) Entw. III vom 17. 2. 1919, Triepel, QuS. S. 17ff.
[61]) Entw. IV vom 21. 2. 1919, Triepel, QuS. S. 27ff.
[62]) Entw. V vom 18. 6. 1919, Triepel S. 22.

I. **Der Entwurf I.** Der Preuß'sche Vorentwurf war insofern radikal unitarisch, als er sich durchaus nicht an den Gebietsstand der Einzelstaaten stört, sondern eine völlige Neugliederung des Reiches vorsieht. Es soll zwar bei der Einteilung Reich — Einzelstaaten (hier Freistaaten genannt) bleiben, aber die vorgesehene Ländervertretung, die auch Österreich als Gebietsteil des neuen Reiches in sich begreift, nimmt eine völlig andere Stellung ein, wie sie einst der Bundesrat gehabt hatte und auch wie sie späterhin der Reichsrat bekam. Da der Entwurf I jedoch diese Regelung mit dem Entwurf II gemeinsam hat, so sei die in beiden Entwürfen enthaltene Einrichtung des Staatenhauses erst im nächstfolgenden Abschnitt besprochen. Es mutet heute ein wenig seltsam an, wenn nach dem Entw. I Preußen auf die Provinzen Ost- und Westpreußen und den Regierungsbezirk Bromberg mit zusammen etwa $4^1/_2$ Millionen Einwohnern reduziert werden sollte.[63]) Bayern sollte die Rheinpfalz verlieren, dafür aber Deutschböhmen und das Egerland hinzugewinnen.[64]) Ferner wurden nach diesem Entwurf die thüringischen Einzelstaaten zusammengefaßt sowie Schaumburg-Lippe und Lippe-Detmold zu Westfalen geschlagen.[65]) Der § 11 des Entw. I, der eine derartige Neugliederung vorsah, räumt also mit dem Gebietsstand der Länder gründlichst auf. Es ist klar, daß die „Freistaaten", die auf Grund dieses Entwurfes geschaffen worden wären, einer Auszehrung seitens des Reiches schneller erlegen wären, als die auf traditioneller Eigenstaatlichkeit fußenden früheren Bundesstaaten.

II. Da es angesichts der bedrohlichen Haltung der Länderregierungen opportun erschien, mit diesem extrem-unitarischen Entwurf an die Öffentlichkeit zu treten, brachte man eine wesentlich gemilderte, aber immer noch stark unitarische Fassung, den Entwurf II, heraus. Die dem Entwurf II beigegebene Denkschrift sprach sich entschieden für eine Beseitigung der preußischen Hegemonie aus. Durch sie sei verursacht worden „das ganz berechtigte Gefühl der anderen deutschen Einzelstaaten, die Einbuße an Selbständigkeit nicht zu Gunsten eines einigen Deutschlands sondern zu Gunsten des preußischen Einzelstaates und der ihn beherrschenden Kräfte zu erleiden."[66]) Die Denkschrift gelangt unter Anerkennung der kulturellen Eigenarten der einzelnen Stämme zur Forderung des dezentralisierten Einheitsstaates. Sie will die Einzelstaaten zu Selbstverwaltungskörpern machen, denen

---

[63]) Vgl. Entw. I, § 29 Nr. 1.
[64]) Vgl. Entw. I, § 29, Nr. 12.
[65]) Vgl. Entw. I, § 29, Nr. 8.
[66]) Es fehlen aber in diesem Entwurf die detaillierten Angaben, die der vorhergehende Entwurf in Bezug auf die Neugliederung des Reichs gemacht hatte, namentlich die Zerschlagung Preußens.

namentlich auf kulturellem Gebiet ein starkes Eigenleben zustehen sollte. Dies stehe aber „nicht in Widerspruch mit der notwendigen und unentbehrlichen Staatseinheit in allen für das Gemeinleben des gesamten deutschen Volkes entscheidenden politischen und wirtschaftlichen Dingen". Die Einzelstaaten in ihrer bisherigen Gestalt wollte die Denkschrift nicht bestehen lassen, da deren Abgrenzung nicht im entferntesten den kulturellen Verhältnissen Rücksicht trüge, sondern machtpolitisch-dynastische Zufallsbildung sei, die bei einer Neugestaltung korrigiert werden müsse: „Die Beseitigung der Dynastien bleibt sinnlos, wenn damit zugleich jener Krebsschaden (d. i. die machtpolitisch-dynastische Staatenbildung) des deutschen politischen Lebens nicht verschwände". Der Verfassungsentwurf II sah die reichseigene Verwaltung als das primäre an.[67]) Es bestand ferner ein uneingeschränktes Aufsichtsrecht der Reichsregierung,[68]) die auch ohne die nach Artikel 15 RV. erforderliche Zustimmung der Landeszentralbehörden zu den unteren Behörden Beauftragte entsenden können.

Ohne, wie der vorige Entwurf, konkrete Angaben über die Neugliederung Deutschlands zu machen, stellte der § 11 des Entw. II diese Neugestaltung und die Bildung neuer Länder in den Volkswillen, ohne den Länderregierungen einen Einfluß darauf einzuräumen.

Der Art. 12 des Entw. II schränkte die Verfassungsautonomie der Freistaaten in demselben Sinne ein, wie dies späterhin der Art. 17 der Weimarer Verfassung tat.

Die Länderregierungen haben keine ständige Vertretung, wie dies einst der Bundesrat gewesen war und es späterhin der Reichsrat wurde. Sie haben lediglich das Recht, zur Reichsregierung Vertreter zu entsenden.[69]) Ferner sind „nach Bedarf" Reichsräte zu bilden, deren Gutachten vor der Einbringung von Gesetzesvorlagen und vor Erlaß der Verwaltungsvorschriften zu hören ist.[70]) Aber die Bildung dieser Reichsräte und die Entscheidung, wann ein Bedarf zu ihrer Bildung vorliegt, ist in das Ermessen der Reichsregierung gelegt. Ferner konstituiert der Entwurf keine Bindung der Reichsregierung an die Gutachten der Reichsräte. Diese haben demnach nur beratende Funktion.

Die Vertreter der Länderregierungen haben nach dem Entw. II das Recht, ihren abweichenden Standpunkt vor dem Reichstage darzulegen,[71]) aber, da diese Funktion ebenfalls nur rein beratenden Charak-

[67]) Vgl. § 8 Entw. II „soweit die Ausführung der Gesetze nicht den Reichsbehörden zusteht".
[68]) Vgl. § 8 Abs. 2 Ents. 2.
[69]) Vgl. Entw. II § 14.
[70]) Vgl. Entw. II § 15.
[71]) Vgl. Entw. II § 16.

ter hat, ist auch hier kein Einfluß der Länderregierungen auf die Reichsgesetzgebung gewährleistet.

Genau wie die Reichsverfassung von 1848 konstituierte der Entwurf II als Ländervertretung nicht etwa eine Vertretung der Länderregierungen, sondern eine Vertretung der Landesparlamente, von denen die Abgeordneten des im Entw. II vorgesehenen „Staatenhauses" zu wählen waren. Das Staatenhaus war demnach nicht mehr als eine aus indirekten Wahlen hervorgegangene zweite Kammer. Es ist klar, daß eine derartige Ländervertretung mit nicht instruierten Ländervertretern, die vollkommen von den Länderregierungen unabhängig sind, den Ländern einen geringeren Einfluß bietet, als es Reichsrat oder Bundesrat tun. Während die einzelnen Reichsratsvertreter nämlich die Politik der von ihnen vertretenen Länderregierung betreiben, besteht im Staatenhaus durchaus die Möglichkeit, daß die Staatenhausvertreter die Politik ihrer eigenen Landesregierung sabotieren. Zwar wird gewöhnlich die Landesregierung auf demselben parlamentarischen Kräfteverhältnis beruhen, nach dem auch die Staatenhausvertreter gewählt sind, aber es können sich trotzdem Spannungen zwischen Parlament und Regierung ergeben, auf Grund deren der einzelne Landesvertreter im Staatenhaus den Tendenzen seiner Landesregierung zuwiderhandelt. Die Tätigkeit des Landesvertreters im Staatenhaus kann demnach sich mit den Bestrebungen seiner Landesregierung decken, sie kann aber auch das genaue Gegenteil dieser Bestrebungen sein.[72]) Es ist klar, daß durch diese Schwächung des Ländereinflusses die Macht des Reiches steigt. Der Wille des Landtags wird aber durch den Entwurf II nochmals dadurch paralysiert, als in den Ländern, in denen der Landtag aus zwei Kammern besteht, eine Wahl der Staatenhausabgeordneten durch beide Kammern in gemeinsamer Sitzung zu erfolgen hat.[73]) Auch diese Schwächung des Länderwillens läuft natürlich auf eine Stärkung der Reichsgewalt hinaus. Auch der Entw. II enthält die sog. Lex antiborussica, als in § 33 Abs. II angeordnet wird, daß kein deutscher Freistaat durch mehr als ein Drittel aller Abgeordneter vertreten sein darf. Durch diese Bestimmung wird der sonst erdrückende Einfluß Preußens, das etwa zwei Drittel sämtlicher Reichseinwohner umfaßt, zugunsten der übrigen Freistaaten auf ein für diese erträgliches Maß zurückgeschraubt.

Der Kleinstaaterei werden im Staatenhaus insofern keine Konzessionen gemacht, als Freistaaten, die weniger als eine Million Landeseinwohner haben, sich zur Wahl eines gemeinschaftlichen Ab-

---

[72]) Wie gering die Übereinstimmung zwischen Parlaments- und Regierungswillen zu werden vermag, zeigt mit Deutlichkeit das Verhältnis Brüning-Reichstag.

[73]) Vgl. Entw. I § 26 Abs. 3.

geordneten mit anderen Staaten verbinden müssen, denen sie benachbart sind oder nach Stammesart der Bewohner oder in wirtschaftlicher Beziehung nahestehen.[74]) Eine weitere Einbuße der einzelstaatlichen Kompetenz bringt der Entw. II dadurch, daß er die Ortspolizei zur Gemeindeangelegenheit erklärt.[75])

So ist die Behandlung der Gliedstaaten in den beiden Preuß'schen Entwürfen (Entw. I und II), der unitarischen Einstellung ihres Verfassers zufolge, durchaus stiefmütterlich und erst die Staatenkonferenz, die am 25. Januar 1919 in Berlin zusammentrat, leitete eine grundlegende Wandlung im Verhältnis zwischen dem Reich und seinen Gliedstaaten im föderalistischen Sinne ein.

III. Der Entwurf III. Der auf Grund der Vereinbarungen zwischen Reich und Freistaaten von der Staatenkonferenz eingesetzte provisorische Staatenausschuß gestaltete den Entw. II grundlegend um. Der dadurch zustandegekommene Entw. III brachte in starkem Masse eine Wiederherstellung der alten bundesstaatlichen Rechte: Nach diesem Entwurf III können die Reservatrechte Bayerns auf dem Gebiete des Heerwesens aus dem Bündnisvertrage vom 23. November 1870 (RGBl. 1871, S. 9) nur mit Zustimmung Bayerns beseitigt werden.[76]) Den obersten Kommandostellen in den einzelnen Landesteilen sollen nach Art. 5 Abs. 3 des Entw. III selbständige auf die Pflege der besonderen Stammestüchtigkeit und landsmannschaftlichen Eigenart gerichtete Verwaltungsbefugnisse eingeräumt werden, deren Ausübung der Aufsicht des Reichs unterliegt.[77]) Ferner durften, soweit bisher selbständige Landesmilitärverwaltungen bestanden hatten, die Länder nach Entw. III Art. 5 Abs. 4 Satz 1 in ihren hieraus ergebenden Sonderrechten nicht ohne ihre Zustimmung beschränkt werden.

Art. 7 Abs. 3 Entw. II beläßt es dabei, daß dem Reiche nur die Zölle und Verbrauchssteuern zustehen sollen, die übrigen Steuern aber durch die Länder erhoben und verwaltet werden sollen. Soweit eine reichseigene Finanzverwaltung danach besteht, soll für die Auswahl der Beamten das landsmannschaftliche Prinzip gelten. Ausnahmen von diesem Prinzip sollen der Zustimmung des betreffenden Gliedstaates bedürfen.[78])

---

[74]) § 33 Abs. 3 Entw. II.
[75]) Vgl. § 12 Ziff. 3 Entw. II.
[76]) Vgl. Entw. III. Art. 5 Abs. 4.
[77]) Der Entw. II hatte in § 3 Ziffer 2 die Verteidigung des Reichs zu Lande zu Wasser in die Luft in die ausschließliche Gesetzgebung und Verwaltung des Reichs gestellt unter vollständiger Beseitigung einer jeden Einflußnahme seitens der Länder.
[78]) Vgl. Entw. III Art. 7 Abs. 3.

Während Entw. I und II eine unmittelbare Reichsaufsicht vorgesehen hatten, geht der Entw. III von diesem Prinzip ab. Art. 14 des Entw. III sieht eine bloß mittelbare Reichsaufsicht vor. Eine Entsendung von Aufsichtspersonen kann nach diesem Art. nur mehr zu den Landeszentralbehörden erfolgen.

Die Neugliederung des Reichs, die durch § 11 des Entw. II stark begünstigt worden war, ist in dem dritten Entwurf stark erschwert. Eine Bestimmung, die territoriale Neubildung nach fehlgeschlagener Reichsvermittlung durch verfassungsänderndes Reichsgesetz zuläßt, wurde vom Staatenausschuß nicht angenommen. Die süddeutschen Staaten waren an und für sich mit einer Zerschlagung Preußens einverstanden, befürchteten aber, daß sich derartige Zerschlagungstendenzen auch gegen sie richten würden.[79]) Der Entw. III bringt als erster die Institution, die späterhin in der Weimarer Verfassung das stärkste Instrument des eigenstaatlichen Lebens der Länder geworden ist: den Reichsrat.

Der Reichsrat ist im Gegensatz zum Staatenhaus der beiden Vorentwürfe, das eine Vertretung der Länderparlamente gewesen war, eine Vertretung der Länderregierungen, insofern also ein bundesratsähnliches Institut.

Auch für ihn gilt zum Zwecke der Zurückdämmung des überragenden preußischen Einflusses die Lex antiborussica. (Kein Gliedstaat darf mehr als ein Drittel sämtlicher Reichsratsmitglieder haben.[80])

Die Stellung des Reichsrats gegenüber dem früheren Bundesstaat ist insofern abgeschwächt, als er nicht seine positive Zustimmung zu einem vom Reichstage beschlossenen Gesetz zu geben braucht, sondern lediglich ein Einspruchsrecht gegen die Beschlüsse des Reichstags hat.[81]) Aber der Einspruch des Reichsrats wirkt nicht absolut. Während nach der aRV. kein Gesetz ohne Zustimmung des Bundesrats zustandekommen konnte, kann der vom Reichsrat beanstandete Gesetzentwurf auf dem Wege der Volksabstimmung Gesetz werden.[82])

Während der § 17 des Entw. II sowie der Entw. I vorgesehen hatten, daß die Angehörigen jedes deutschen Freistaats in allen anderen deutschen Freistaaten die gleichen Rechte und Pflichten wie die eigenen Staatsangehörigen haben, macht der Entwurf III insofern eine föderalistische Einschränkung, als nach ihm die Ausübung poli-

[79]) Vgl. Gmelin, Warum ist der Reichsverfassungsentwurf für uns Süddeutsche unannehmbar?, Giessen (1919), S. 6 ff. „Wir Süddeutschen hegen gegen die Aufteilung Preußens Bedenken . . . weil wir befürchten, daß die Eigenentwicklung unserer Staaten darunter leiden würde."
[80]) Vgl. Entw. III Art. 19 Abs. 1 Satz 3.
[81]) Vgl. Entw. III Art 26 Abs. 1.
[82]) Vgl. Entw. III Art. 26 Abs. 3.

tischer Rechte von der Staatsangehörigkeit abhängig gemacht werden kann.[83])

Das Exekutionsrecht des Reichspräsidenten aus den Vorentwürfen ließ jedoch der föderalistisch gestimmte Entwurf III merkwürdigerweise unangetastet, obwohl dieses Recht doch einen recht tiefen Eingriff in die Länderrechte gestattet. Auch die Personalunion zwischen Reichskanzler und preußischem Ministerpräsidenten fiel und damit ein gutes Stück der preußischen Hegemonie, die bereits durch die Beseitigung des Kaisertums stark eingeengt war. Der Vorsitz im Bundesrat, der im alten Reich Preußen zugestanden hatte, wurde nicht etwa durch Preußens Vorsitz im Reichsrat ersetzt, vielmehr steht der Vorsitz im Reichsrat einem Mitglied der Reichsregierung zu.

Während die voraufgehenden Entwürfe die Fragen des Post- und Telegraphenwesens nicht berücksichtigt hatten — sie hatten sich beide lediglich auf den allgemeinen Teil erstreckt — , sprach der Entwurf III dem Reich das Post- und Telegraphenwesen[84]) sowie das Eisenbahnwesen zu.[85]) Gegen eine Entschädigung kann das Reich die Sonderrechte Bayerns an Post und Telegraph erhalten.

Weitgehende Kompetenzen erhält das Reich gegenüber den Gliedstaaten bezüglich der Anlegung neuer Eisenbahnen, die gegebenenfalls auch gegen den Willen der Länder durch deren Gebiet gelegt werden können.[86]) Auch die Verreichlichung der dem allgemeinen Verkehr dienenden Wasserstraßen wird vom Entwurf III vorgesehen.[87])

Wir sehen also, daß der Entwurf III gegenüber den beiden voraufgehenden Entwürfen zwar einen Zug ins Föderalistische aufweist, daß er aber gegenüber der aRV., namentlich auf dem Gebiete des Verkehrswesens, große Gebiete der reichseigenen Verwaltung zuführen wollte.

Zu erklären ist das damit, daß die offensive Tendenz jener Zeit der Unitarismus war, dem der in der Defensive befindliche Föderalismus gewisse Konzessionen nicht versagen zu dürfen glaubte. Im übrigen wurden auch von föderalistischer Seite nicht die Vorteile verkannt, die in einem einheitlichen Eisenbahnsystem, in einer einheitlichen Postverwaltung und einer innerpolitischen Flurbereinigung zum Zwecke der Beseitigung der Enklaven liegen.

---

[83]) Vgl. Entw. III Art. 28 Abs. 1 Satz 2.
[84]) Art. 85 Entw. III.
[85]) Vgl. Entw. III, Art. 89, 90.
[86]) Vgl. Entw. III, Art 90.
[87]) Vgl. Entw. III, Art. 97, 98.

IV. Auf Grund des § 2 des Gesetzes über die vorläufige Reichsgewalt[88]) holte die Reichsregierung, bevor sie den auf Grund ihrer Beratungen mit dem provisorischen Staatenausschuß zustandegekommenen Entwurf der Nationalversammlung vorlegte, die Zustimmung des nunmehr legalisierten, aber in seiner Zusammensetzung von seinem Vorgänger kaum unterschiedlichen Staatenausschusses ein. So war das Produkt dieser Lesung im Staatenausschuß, der Entwurf IV, seinem Vorgänger nahezu völlig gleich.

Im wesentlichen kam eine Einigung zwischen Staatenausschuß und Regierung zustande. Eine Einigung konnte nicht erzielt werden bezüglich des Art. 15. (Veränderung des Gebietsstandes). Hier wollte der Staatenausschuß eine Klausel aufgenommen wissen, nach der eine Veränderung des Gebietsstandes ohne die Einwilligung des betreffenden Staates unzulässig sein sollte. Damit wäre die Möglichkeit der Gebietsregelung wider den Willen der beteiligten Länder durch verfassungsänderndes Reichsgesetz entfallen.

V. Die Nationalversammlung überwies den ihr eingereichten Entwurf IV nach einer Durchberatung an einen Verfassungsausschuß, der zu diesem Zweck gebildet wurde, zur weiteren Beratung[89]).

Der Verfassungsausschuß bestand aus 28 Mitgliedern (11 Mehrheitssozialisten, 6 Abgeordneten des Zentrums, 5 Demokraten, 3 Deutschnationalen, 2 Deutschvolksparteilern und 1 Unabhängigen). Auch der von diesem Verfassungsausschuß der Nationalversammlung am 18. Juni eingereichte Entwurf V war ein Kompromiß zwischen unitarischen und föderalistischen Tendenzen. Er war föderalistischer, als es die beiden Entwürfe Preuß (Entw. I und II), er war unitarischer als es die beiden voraufgehenden Entwürfe (Entwürfe III und IV) gewesen waren.

Den Einheitscharakter des Reiches betonte stark die Neubezeichnung der bisherigen „Einzel- oder Gliedstaaten" als Länder". Doch hatten die „Länder" des Entwurfs V ebenso die Eigenstaatlichkeit wie später die Länder der Weimarer Verfassung. Beseitigt wurden wieder Länderrechte bezüglich der Landesmilitärverwaltungen und die bayrischen Reservatrechte inbezug auf die Militärverwaltung, die die Entw. III und IV hatten wiederaufleben lassen.[90]) Dem Reich steht nach dem neuen Entwurf die ausschließliche Gesetzgebung über die Wehrverfassung zu.[91]) Eine Ausdehnung der Steuerkompetenz des Reiches auf die Steuer-

[88]) „Die Einbringung von Vorlagen der Reichsregierung an die Nationalversammlung bedarf . . . . der Zustimmung eines Staatenausschusses".
[89]) Vgl. Prot. Nat. Vers. 20. Sitzung vom 4. März 1919.
[90]) Entw. III und IV Art. 5 Abs. 4.
[91]) Vgl. Art. 6 Nr. 4 des Entw. V. Jedoch enthielt dieser Entwurf bereits die landsmannschaftlichen Kautelen, die später in die Weimarer Verfassung aufgenommen wurden.

quellen der Länder gibt Art. 7 des Entw. V, jedoch ist, soweit die bisherigen Einnahmequellen der Länder in Anspruch genommen werden, „auf die Erhaltung der Lebensfähigkeit der Länder Rücksicht zu nehmen".

Auch dieser Passus ist wieder so vage gehalten und stellt die „Rücksicht" vollkommen in das Ermessen des Reichs, daß er absolut keine Gewähr gegen Übergriffe des Reichs den Ländern gegenüber bietet.[92]) Die Gesetzgebungs-Kompetenz des Reiches wird sehr erweitert, sie wird beispielsweise auf das Arbeits-, das Fürsorge- und das Enteignungsrecht sowie den Bergbau ausgedehnt.

Artikel 14 sieht bereits die Übernahme bisher von den Landesbehörden verwalteter Organe in eine reichseigene Verwaltung vor. Artikel 16 stellt in Abwehr zentralistischer Übelstände für die reichseigene Verwaltung das Landsmannschaftsprinzip auf.

Bezüglich der Neugliederung des Reichs zeigt der Entwurf V weiterhin eine rückläufige Tendenz. Die Neugliederung von Ländern oder Gebietsänderungen können nunmehr zustandekommen:

a) durch Zustimmung der beteiligten Länder + Bestätigung durch Reichsgesetz,

b) gegen den Willen der Länderregierung, aber mit dem Willen der Landesbevölkerung durch verfassungsänderndes Reichsgesetz,

c) gegen den Willen der Bevölkerung und gegen den Willen der Landesregierung durch verfassungsänderndes Reichsgesetz. Hier muß außerdem ein überwiegendes Allgemeininteresse vorliegen. Bei der Beratung dieses Artikels 18 zeigte sich ein Gegensatz innerhalb des unitarischen Lagers: Der Artikel 15 lief im wesentlichen auf eine Zerschlagung Preußens hinaus. Preuß erstrebte diese Zerschlagung im unitarischen Interesse weil er durch Beseitigung des größten Einzelstaates die Widerstandskraft der übrigen zu erledigen hoffte. Koch-Weser[93]) hielt dagegen die Zerschlagung Preußens für antiunitarisch, weil sie den partikularistischen Instinkten, die sich im Rheinland und auch in der Provinz Hannover regten, Tür und Tor öffne.

Die Einrichtung des Reichsrats erfuhr insofern eine geringfügige Abwandlung gegenüber den Vorentwürfen, als gegenüber früher einem Drittel nunmehr kein Staat mehr als zwei Fünftel sämtlicher Reichsratsstimmen haben durfte.

---

[92]) Ferner hat gemäß Art. 11 Entw. V das Reich die Grundsatz-Gesetzgebung über die Landessteuern.

[93]) Vgl. Prot. Verf.-Aussch., Seite 88.

Diese Erhöhung der Höchstquote hätte eine Besserung der Stellung Preußens im Reichsrate mit sich gebracht, wenn diese Besserung nicht wieder mehr als illusorisch gemacht worden wäre durch die Dezimierung der preußischen Reichsratsstimmen.

Um nämlich die preußische Hegomonie im Reichsrat noch weiter einzuengen, enthielt Art. 64 Satz 2 die clausula antiborussica: „Jedoch wird die Hälfte der preußischen Stimmen nach Maßgabe eines Landesgesetzes von den preußischen Provinzialverwaltungen bestellt". Das bedeutet, daß in Fragen, in welchen die Provinzialvertreter eine von den Regierungsvertretern abweichende Stellung einnehmen, Preußen praktisch überhaupt keine Stimmen hat, da sich die Stimmen der beiden Vertretergruppen gegenseitig aufheben.[94])

Nach Artikel 78 Entw. V wird die Außenpolitik ausschließlich vom Reich gemacht, eine Neuerung die im Interesse einer einheitlichen Reichsaußenpolitik zu begrüßen ist, denn gerade auf diesem Gebiete erscheint eine partikularistische Sonderpolitik der Länder auf eigene Faust untragbar.

Auch dieser Entwurf erklärt Post, Telegraph und Eisenbahn zur uneingeschränkten Reichssache. Die Übernahme des in Bayern und Württemberg noch in landeseigener Verwaltung stehenden Post- und Telegraphenwesens konnte nach dem voraufgehenden Entwurf nur mit vertragsmäßiger Einwilligung der betreffenden Länder auf das Reich erfolgen.[95]) Nach dem Entw. V ist diese Einwilligung nicht mehr erforderlich.

Der neue Entwurf bringt schließlich noch die Übernahme der Verwaltung von Zöllen und Verbrauchssteuern durch das Reich.

Der Entw. V bringt somit eine wesentliche Abschwächung der föderalistischen Elemente der Verfassungsentwürfe III und IV. Er ist als die eigentliche Grundlage der Weimarer Verfassung anzusehen.

§ 7.

Die Reichsverfassung vom 11. August 1919 als Kompromiß zwischen Unitarismus und Föderalismus.

Die am 31. Juli 1919 von der Nationalversammlung beschlossene und am 11. August 1919 vom Reichspräsidenten ausgefertigte und verkündete Reichsverfassung war nicht das Produkt einer einheitlichen

[94]) Ein Versuch Preußens, die Provinzialvertreter durch ein Landesgesetz der Instruktion seitens der Preußen-Regierung zu unterwerfen, ist als der Verfassung zuwiderlaufend gescheitert. Vgl. Lammers, Die Rechtsstellung der von den preußischen Provinzialverwaltungen bestellten Mitglieder des Reichsrats im Preußischen Verwaltungsblatt 44, S. 1ff.

[95]) Vgl. Art. 87 Entw. V.

Willensrichtung, sondern sie war ein Kompromiß zwischen den auf Grund ihrer Beteiligung an den verschiedenen Länderregierungen durchaus nicht mehr so radikal unitarischen Sozialdemokraten, den zu jener Zeit in Folge des Gegensatzes Koch-Weser und Preuß[96]) durchaus uneinheitlichen Demokraten und dem gemäßigt föderalistisch eingestellten Zentrum.

Die Weimarer Reichsverfassung enthält bereits in ihrer Präambel einen Gegensatz zur alten Reichsverfassung. Das alte Reich war nach der aRV. ein „Bund" der Fürsten gewesen. Die Präambel der aRV. hatte also eine Betonung der föderativen Grundlage des alten Reiches enthalten. Die neue Verfassung stellte fest, daß es sich nicht etwa um einen Bund der einzelnen Länder handelt, sondern „daß das Deutsche Volk, einig in seinen Stämmen" sich diese Verfassung gegeben habe. Eine Anregung des bayrischen Gesandten v. Preger[97]), die dahinging, die Präambel in die Worte „Das Deutse Volk, geeint in seinen Ländern" zu fassen und damit das bündische Element der Reichsverfassung zu betonen, wurde nicht beachtet.

Die neue Reichsverfassung basiert im wesentlichen auf dem Entwurf des Verfassungsausschusses. Sie brachte eine starke Vermehrung der Zuständigkeit des Reichs. Wo früher Sonderrechte einzelner Länder bestanden hatten, wurden diese beseitigt. (Post-, Telegraphen-, Eisenbahn- und Militärwesen.) Die Gesetzgebungskompetenz wurde ausgedehnt beispielsweise auf das Enteignungsrecht,[98]) das Sozialisierungsrecht,[99]) das Arbeitsrecht.[100])

Der Katalog der ausschließlichen Gesetzgebung des Reichs wurde unwesentlich erweitert. Denn die Wehrverfassung, das Zollwesen[101]) und seine Nebenmaterien, das Post- und Telegraphenwesen[102]) hatten bereits der Zuständigkeit des alten Reichs, abgesehen von einzelnen Reservatrechten, unterstanden.[103]) Die Beziehungen zum Ausland, (Art. 6 Abs. I) und das Kolonialwesen (Art. 6 Abs. II) hatten praktisch seit jeher in der Zuständigkeit des Reichs gelegen, und Freizügigkeit[104]), Auswanderung und Münzwesen[105]) waren durch Reichsgesetze längst erschöpfend

---

[96]) Vgl. oben S. 25.
[97]) Vgl. Prot, Verf.-Aussch. S. 492.
[98]) Art. 7 Ziff. 12 RV.
[99]) Art. 7 Ziff. 13 RV.
[100]) Art. 7 Ziff. 9 RV.
[101]) Art. 6 Ziff. 6.
[102]) Art. 6 Ziff. 7.
[103]) Vgl. Art. 57ff., 33, 48II, 4 Ziff. 10 und Art. 52 II aRV.
[104]) Art. 6 Ziff. 3 RV.
[105]) Art. 6 Ziff. 5 RV.

geregelt, sodaß sie der Landesgesetzgebung bereits entzogen waren. So kamen an ausschließlichen Gesetzgebungskompetenzen des Reichs neu hinzu nur die Gebiete der Auslieferung und der Einwanderung.

Soweit die in Art. 4 aRV. Ziffer 1 — 16 aufgezählten Gebiete nicht der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz des Art. 6 der Weimarer Verfassung unterworfen wurden, unterlagen sie in Zukunft der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Art. 7. Aber der Katalog des Art. 7 wurde gegenüber dem Art. 4 der aRV. beträchtlich erweitert. Neben den oben in Anmerkung 92 — 94 aufgezählten Gebieten kamen hinzu die Wandererfürsorge[106]), Bevölkerungspolitik, Mutterschutz, Säuglings-, Kinder- und Jugendfürsorge[107]), die Einrichtungen von Berufsvertretungen für das Reichsgebiet[108]), die Lebensmittel- und Genußmittelgesetzgebung[109]), der Bergbau[110]) und das Kraftfahrzeugwesen[111]) sowie das Theater und Lichtspielwesen.[112]) Nach Art. 12 RV. haben die Länder, solange das Reich von seinem Gesetzgebungsrecht aus Art. 7 keinen Gebrauch macht, das Recht der Gesetzgebung auf diesen Gebieten. Macht das Reich dagegen von seinem Gesetzgebungsrecht Gebrauch, so gilt für die zuvor auf Grund von Art. 12 erlassenen Landesgesetze der Grundsatz des Art. 13 RV.: Reichsrecht bricht Landrecht.

Dem Reich steht ferner das Recht zu, Steuerquellen, die bisher den Ländern zustanden, für sich in Anspruch zu nehmen (Art. 8), jedoch hat es „auf die Erhaltung der Lebensfähigkeit der Länder Rücksicht zu nehmen". Da aber diese „Rücksicht" ganz in das Ermessen des Reichs gerückt ist und kein objektiver Maßstab dafür besteht, ob und inwieweit ein Land noch „lebensfähig" ist, so ist diese Länderschutzbestimmung höchst unzureichend. In die Steuerhoheit der Länder greift weiterhin Art. 11 RV. weitgehend dadurch ein, daß er dem Reich eine starke Einflußnahme auf die Landessteuergesetzgebung gestattet. Das Reich kann nach Art. 11 Grundsätze über die Zulässigkeit und Erhebungsart von Landesabgaben aufstellen, soweit dies erforderlich ist, um Kollisionen zwischen Reichs- und Landessteuern sowie Übersteuerungen auszuschließen.

Für den Bedürfnisfall hat das Reich weiterhin das Recht, Gesetze, betreffend die Wohlfahrtspflege und den Schutz der öffentlichen Ordnung und Sicherheit zu erlassen (Art. 9 RV.).

---

[106]) Art. 7 Ziff. 5 RV.
[107]) Art. 7 Ziff. 7 RV.
[108]) Art. 7 Ziff. 10 RV.
[109]) Art. 7 Ziff. 15.
[110]) Art. 7 Ziff. 16.
[111]) Art. 7 Ziff. 19.
[112]) Art. 7 Ziff. 20.

In einer Reihe von kulturellen Angelegenheiten hat es ferner das Recht der Grundsatzgesetzgebung, so für die Rechte und Pflichten der Religionsgesellschaften, das Schulwesen[113]) einschließlich des Hochschulwesens und das Bestattungswesen. Weiterhin kann das Reich im Wege der Gesetzgebung Grundsätze aufstellen für das Recht der Beamten aller öffentlichen Körperschaften, für das Bodenrecht, die Bodenverteilung und das Siedlungswesen (Art. 10 Ziff. 1 — 5 RV.).

Der Abschnitt betreffend die Reichsverwaltung[114]) übernahm eine ganze Reihe von Gebieten in die reichseigene Verwaltung.

Die Verwaltung der auswärtigen Angelegenheiten hatte zwar bereits nach der aRV.[115]) dem Reiche zugestanden, aber diese Zuständigkeit war keine ausschließliche gewesen. Die Länder hatten nach der aRV. zur Wahrnehmung ihrer besonderen Angelegenheiten das Recht gehabt, Gesandte ins Ausland zu entsenden.

Nunmehr steht auch die Pflege der partikularen Interessen ausschließlich dem Reiche zu. Auch in Angelegenheiten, die nach der RV. der Landesgesetzgebung unterstehen, können die Länder Verträge mit auswärtigen Staaten nur mit Zustimmung des Reichs abschließen. Soweit Grenzänderungen in Frage stehen, werden die betreffenden Vereinbarungen nach Zustimmung des betreffenden Landes durch das Reich abgeschlossen.

Die außenpolitische Bewegungsfreiheit, die den Ländern nach der aRV. noch verblieben war, ist also völlig verschwunden. Die deutsche Außenpolitik ist im Interesse der Einheitlichkeit also ausschließlich Reichssache geworden, und auch die Versuche, die Frankreich durch Einrichtung einer Gesandtschaft in München zum Zwecke der Einleitung einer bayrisch-französischen Außenpolitik unternahm, sind erfolglos geblieben. Die Verteidigung des Reichs wird nach Art. 79 RV. ausschließlich Reichssache. Alle partikularistischen Kautelen, die die Entw. III und IV inbezug auf die bayrischen Militärsonderrechte und bezüglich der Landesmilitärverwaltungen enthalten hatten, sind verschwunden und als ärmliches Überbleibsel das landsmannschaftliche Prinzip angedeutet, das jedoch in der späteren Wehrverfassung eine überaus starke Ausbildung erfuhr.[116])

Die Übernahme der Kolonien in die Reichsverwaltung ist[117]), nachdem wir alle Kolonien durch den Friedensvertrag von Versailles verloren haben, gegenstandslos geworden.

[113]) Sämtliche Versuche zur Schaffung eines Reichsschulgesetzes sind bis heute gescheitert.
[114]) Art. 78ff. RV.
[115]) Art. 11 aRV.
[116]) Vgl. unten § 8.
[117]) Vgl. Art. 80 RV.

Die Vorschriften bezüglich der einheitlichen Handelsflotte und des Zoll- und Handelsgebiets (Art. 81 und 82) waren bereits in der aRV. enthalten.[118])

Wohl den folgenschwersten Eingriff in die bisherige Länderkompetenz bedeutete der Art. 83, der bestimmte, daß in Zukunft die Zölle und Verbrauchssteuern durch Reichsbehörden verwaltet werden. Dieser Art. ist in Verbindung mit Art. 8 und 11 die Grundlage für die finanzielle Aushöhlung der Länder geworden. Auf Grund des Art. 8 nahm das Reich schließlich nahezu alle Einnahmequellen der Länder für sich in Anspruch, schränkte die Steuern, die den Ländern blieben noch ein, indem es diese Landessteuern der Grundsatzgesetzgebung nach Art. 11 unterwarf und nahm schließlich die den Ländern fortgenommenen Steuern in eigene Verwaltung.[119])

Die Landessteuerverwaltungen, die unter der aRV. auch die Reichsabgaben verwaltet hatten, wurden also außerordentlich in ihrer Tätigkeit eingeschränkt. Art. 89 bezeichnete es als Aufgabe des Reichs, die dem allgemeinen Verkehr dienenden Eisenbahnen in sein Eigentum zu übernehmen. Ebenso soll gemäß Art. 97 eine Verreichlichung der dem allgemeinen Verkehr dienenden Wasserstraßen erfolgen. Art. 88 beseitigt die Reservatrechte Bayerns und Württembergs, indem Post- und Telegraphenwesen vorbehaltlos zur Reichssache erklärt werden.

Während nach dem Entw. III die Übernahme der von den Ländern Bayern und Württemberg betriebenen Postverwaltungen, ferner die Übernahme der Landeseisenbahnen und der dem allgemeinen Verkehr dienenden Wasserstraßen nur auf dem Wege vertraglicher Vereinbarung zwischen Reich und Ländern möglich war, stellt die Reichsverfassung[120]) als Endtermin, an dem spätestens der Übergang auf das Reich zu erfolgen hat, den 1. April 1921 fest. Soweit bis 1. Oktober noch keine Verständigung über die Bedingungen der Übernahme erzielt ist, entscheidet der Staatsgerichtshof. Es ist klar, daß eine derartige Bestimmung, die gegebenenfalls die Enteignung der Eisenbahnen, des Postwesens und der Wasserstraßen vorsah, die Länder bei den Verhandlungen zu größerer Nachgiebigkeit veranlaßte.

Der Art. 17 RV. beschränkt die Verfassungsautonomie der Länder in dem Sinne, daß jedes Land eine freistaatliche Verfassung haben muß und seine Volksvertretung in allgemeiner, gleicher, unmittelbarer und geheimer Wahl von allen reichsdeutschen Männern und Frauen nach

[118]) Vgl. Art. 54 Abs. I und Art. 33 aRV.
[119]) Vgl. über das Verhältnis zwischen Reich und Ländern auf dem Gebiete des Steuerrechts unten § 8!
[120]) Vgl. Art. 170, 171 RV.

den Grundsätzen der Verhältniswahl gewählt wird. Die Landesregierung bedarf des Vertrauens der Volksvertretung. Im alten Reich hatte eine derartige Beschränkung der Verfassungsautonomie der Bundesstaaten nicht bestanden. Art. 18 läßt die Länderbildung durch verfassungsänderndes Reichsgesetz zu. Sie soll unter möglichster Berücksichtigung des Willens der Bevölkerung und ihrer wirtschaftlichen und kulturellen Eigenarten erfolgen. Stimmt die betreffende Landesregierung zu, so genügt ein einfaches Reichsgesetz, ebenso, wenn der Wille der Bevölkerung und ein überwiegendes Reichsinteresse die Neubildung oder Veränderung erheischen. Auch hier ist also keine absolute Garantie des Gebietsstandes der Länder gegeben, wie sie der Staatenausschuß in Entw. III und IV gefordert hatte.[121])

Nachdem wir nun die einzelnen Artikel betrachtet haben, die eine Vermehrung des Einflusses des Reichs bringen, wenden wir uns nunmehr einer kurzen Betrachtung zu, inwiefern die Weimarer Verfassung die Belange der Länder wahrnimmt. An die Spitze dieser Untersuchung stellen wir sinngemäß den Reichsrat als das Instrument, das den Ländern im Reich den stärksten Einfluß bietet.

Er hat nicht die gleich starke Stellung wie sie einst der Bundesrat hatte. Vielmehr ist das Verhältnis sehr zugunsten des Reichstages verschoben, dem — in normalen Zeiten — als Träger des parlamentarischen Systems im Reiche der größte Einfluß zusteht. Immerhin ist der Einfluß, den der Reichsrat auf die Reichsgesetzgebung hat, sehr beachtlich. Der Reichsrat, die Vertretung der Länderregierungen im Reich, besitzt ein Aufsichtsrecht über die Gesetzesinitiative der Reichsregierung. Denn die Einbringung von Gesetzesvorlagen seitens der Reichsregierung bedarf der Zustimmung des Reichsrats.[122]) Wird die Zustimmung des Reichsrats verweigert, so kann die Reichsregierung unter Darlegung der abweichenden Auffassung des Reichsrats die Vorlage gleichwohl einbringen. Der Reichsrat besitzt aber gleichzeitig ein indirektes Initiativrecht auf dem Umwege über die Reichsregierung, der nach Art. 68 I ein Initiativrecht zusteht. Denn nach Art. 69 II hat die Reichsregierung eine vom Reichsrat beschlossene, von ihr nicht gebilligte Gesetzesvorlage unter Darlegung ihres Standpunkts beim Reichstag einzubringen.

Aber nicht nur bei der Gesetzesinitiative steht dem Reichsrat ein Einfluß zu. Auch gegen die vom Reichstage als der gesetzgebenden Körperschaft beschlossenen Gesetze steht dem Reichsrat ein Einspruchsrecht zu.[123])

---

[121]) Entw. III und IV Art. 15.
[122]) Art. 69 RV.
[123]) Vgl. Art. 74 RV.

Dieser Einspruch hat die Wirkung, daß das Gesetz nochmals an den Reichstag zurückgeht und bei gleichbleibender Haltung des Reichstags ein Volksentscheid über das Gesetz angeordnet werden kann.

Bei verfassungsändernden Gesetzen genügt der Einspruch von $^1/_3 + 1$ der Reichsratsstimmen.[124])

Auch auf die seitens der Regierung zur Ausübung der Reichsgesetze zu erlassenden allgemeinen Verwaltungsvorschriften hat der Reichsrat insofern Einfluß, als für sie die Zustimmung des Reichsrats erforderlich ist, wenn die Ausführung der Reichsgesetze den Landesbehörden zusteht.[125])

Die Stellung des Reichsrats gegenüber der des früheren Bundesrats ist also insofern abgeschwächt, als der Reichsrat bloß ein Einspruchsrecht hat, das nach Ablauf von 14 Tagen erlischt, während der Bundesrat zum Zustandekommen eines Gesetzes positiv tätig werden mußte. Ferner konnte gegen den Willen des Bundesrats kein Gesetz zustandekommen, während es nach dem Einspruch des Reichsrats immerhin noch möglich ist, daß das Gesetz auf dem Wege des Volksentscheids zustandekommt.

Wenn es auch nach den Erfahrungen, die man bisher mit dem Volksentscheid gemacht hat, durchaus unwahrscheinlich ist, daß auf diesem Wege ein Reichsgesetz zustandekommt, so ist doch immerhin theoretisch auch in diesem Punkte die Stellung des Reichsrats schwächer als die seines Vorgängers aus dem Kaiserreich.

Die preußische Hegemonie im Reichsrat ist durch verschiedene Maßnahmen ausgeschaltet. Nach Art. 61 Abs. 1 Satz 4 darf kein Land im Reichsrat mehr als durch zwei Fünftel aller Stimmen vertreten sein. Diese zwei Fünftel, auf die der Einfluß des zwei Drittel der Einwohner des gesamten Reichs umfassenden preußischen Staates herabgedrückt ist, sind nach Art. 63 Abs. 1 Satz 2 nochmals dadurch gemindert, als nur die Hälfte von ihnen durch die Preußenregierung, die andere Hälfte von den preußischen Provinzialverwaltungen bestellt wird.[126]) Einen Schutz der kleinen Länder innerhalb des Reichsrats bildet auch der Art. 62, der bestimmt, daß in den vom Reichsrat gebildeten Ausschüssen kein Land mehr als eine Stimme führt.

Was sonst noch an Kautelen zum Schutze der Länder gegen Übergriffe des Reichs in der Reichsverfassung enthalten ist, ist sehr unbedeutend.

Art. 14 überläßt die Ausführung der Reichsgesetze, soweit die Reichsgesetze nicht etwas anderes bestimmen, der Ausführung seitens der Landesbehörden. Art. 15 läßt das Prinzip der unmittelbaren Reichs-

[124]) Vgl. Art. 76 RV.
[125]) Vgl. Art. 77 RV.
[126]) Vgl. oben Anm. 94!

aufsicht, das in den beiden Entwürfen I und II enthalten war, fallen. Eine Entsendung von Beauftragten der Reichsregierung zwecks Überwachung der Ausführung der Reichsgesetze ist nur den Landeszentralbehörden gestattet und nur mit ihrer Zustimmung können Beauftragte zu den unteren Behörden gesandt werden. Bei Meinungsverschiedenheiten zwischen Reich und Ländern ist der Staatsgerichtshof zuständig.

Einen Schutz der Länder gegen eine Verpreußung der Reichsverwaltung stellt der Art. 16 dar, der für die mit der in den Ländern bestehenden unmittelbaren Reichsverwaltung betrauten Beamten das Landsmannschaftsprinzip aufstellt. Mit der unmittelbaren Reichsverwaltung sind nur die Mittel- und Unterbehörden gemeint, da eine Ausdehnung des Landsmannschaftsprinzips auf die Zentralbehörden zu dem seltsamen Resultat führen würde, daß die Mitglieder der Reichsregierung nur Preußen, die Beamten des Reichsfinanzhofes nur Bayern und die Richter des Reichsgerichts nur Sachsen sein dürften.[127]) Und schließlich stellt Art. 79 besonders für die Wehrverfassung eine Berücksichtigung des landsmannschaftlichen Prinzips in Aussicht.

So hat nach der Weimarer Reichsverfassung die Stellung der Länder eine Abschwächung gegenüber dem Kaiserreich erlitten. Während im alten Reich dem Bundesrat die größte Bedeutung zukam, hat im neuen Reich der unitarische, weil von allen Deutschen ohne irgendwelchen Einfluß der Länder gewählte[128]) Reichstag die stärkste Stellung. Er ist das gesetzgebende Organ, ihm gegenüber ist die Regierung verantwortlich. Auch der Reichspräsident ist ein durchaus unitarisches Organ: er wird ebenfalls von allen Deutschen ohne Zutun der Länder gewählt.[129]) Er, als unitarisches, von den Ländern unabhängiges Organ ernennt den Reichskanzler, der hinwiederum das allein dem Reichstag verantwortliche Kabinett bildet. Auch in dieser Sphäre ist also nichts von einem verfassungsmäßig gesicherten Einfluß der Länder zu verspüren. Die Betätigung des Länderwillens bleibt also auf den Reichsrat beschränkt. Allenfalls kann sich der Länderwille noch in föderalistischen Parteien innerhalb des Parlaments betätigen, was letzten Endes zur Besetzung von einzelnen Reichsministerposten mit föderalistisch eingestellten Persönlichkeiten führen mag.

Eine Unitarisierung hat auch die Einrichtung der Reichsexekution gegenüber der aRV. erfahren, insofern als das Beschlußrecht nach der aRV. dem Bundesrat zugestanden hatte[130]), nach der Weimarer Reichsverfassung aber der Reichspräsident über die Exekution entscheidet.

[127]) Vgl. die Kommentare zur RV. von Anschütz und Poetzsch-Heffter zu Art. 16 RV.
[128]) Vgl. Art. 22 RV. und das Reichswahlgesetz vom 27. 4. 1920 (RGBl. 1920, S. 627).
[129]) Vgl. Art. 41 RV.
[130]) Vgl. Art. 19 aRV.

Eine außerordentliche Bedeutung hat im Laufe des letzten Jahres die Diktaturgewalt des Reichspräsidenten aus Art. 48 Abs. II für eine weitgehende Unitarisierung des Reichsrechts gewonnen. Unter Ausschaltung von Parlament und Reichsrat sind auf Grund dieser Verfassungsbestimmung ungezählte Notverordnungen ergangen, die zum Teil recht tief in die Länderrechte eingriffen. Demgegenüber ist von der föderalistischen Institution des Notverordnungsrechts der Länder aus Art. 48 IV ein verhältnismäßig geringer Gebrauch gemacht worden. Zusammenfassend können wir sagen, daß die Weimarer Verfassung weite Gebiete der Gesetzgebung und Verwaltung dem Ländereinfluß entzogen hat. Die deutschen Länder haben von ihrem eigenstaatlichen Leben nicht viel in die Republik hinüberzuretten vermocht. Jedoch stellte die Reichsverfassung eine Reihe von Grundsätzen auf, die den Ländern die Grundlagen zur Schaffung gewisser Kautelen ihres Einflusses boten. Inwieweit diese Grundlagen ausgenutzt worden sind, soll eine Betrachtung der unitarischen und föderalistischen Züge des übrigen Reichsrechts zeigen.

§ 8.

Unitarische und föderalistische Züge im übrigen Reichsrecht.

Auf Grund der durch die Reichsverfassung vorgesehenen Übernahme von Eisenbahn, Post und Telegraph[131]) auf das Reich schlossen auf dem Wege gütlicher Vereinbarung das Reich auf der einen Seite, die Eisenbahnländer auf der anderen Seite einen „Staatsvertrag über den Übergang der Staatseisenbahnen auf das Reich"[132]), ferner kamen Staatsverträge zwischen dem Reich einerseits und Württemberg und Bayern andererseits, durch die die Übernahme der Landespostverwaltungen auf das Reich geregelt wurde, zustande.[133])

Diese Verträge bilden erfreuliche Beispiele des freundschaftlichen Übereinkommens zwischen Reich und Ländern. Der Staatsvertrag vom 30. April 1920 über den Übergang der Staatseisenbahnen enthält in § 37 des Schlußprotokolls den föderalistischen Passus, daß für Streitigkeiten zwischen Reich und Ländern darüber, ob bei der Stellenbesetzung in der Reichsbahn das landsmannschaftliche Prinzip gewahrt wird, als Schiedsinstanz der Reichsrat gilt.

Das landsmannschaftliche Prinzip, das in Art. 16 allgemein für die unmittelbare Reichsverwaltung, in Art. 79 noch einmal gesondert für die Reichswehr aufgestellt wird, erfuhr in den verschiedensten Gesetzen seine Verankerung und Ausgestaltung.

[131]) Vgl. Art. 171, 170 RV.
[132]) Vgl. RGBl. 1920, S. 773.
[133]) Vgl. RGBl. 1920, S. 645.

Das Landsmannschaftsprinzip setzte sich auch durch, als die Reichsbahn durch das verfassungsändernde Reichsgesetz vom 30. August 1924[134]) aus der Reichsverwaltung ausschied und ein Selbstverwaltungsgebilde (Deutsche Reichsbahn-Gesellschaft) wurde. Der § 21 dieses Gesetzes übernimmt das Landsmannschaftsprinzip für Beamte, Arbeiter und Angestellte der Gesellschaft: „Die Beamten, Angestellten und Arbeiter der Gesellschaft sollen in der Regel in ihrem Dienstbezirke Landesangehörige sein. Sie sind auf ihren Wunsch in ihren Heimatgebieten zu verwenden, soweit dies möglich ist und nicht Rücksichten auf ihre Ausbildung oder Erfordernisse des Dienstes entgegenstehen".

Der Art. 79 RV. stellte in Aussicht, daß bei der Wehrverfassung die landsmannschaftlichen Eigenarten Berücksichtigung finden sollten. Das landsmannschaftliche Prinzip, und überhaupt die Länderrechte erfuhren in dem Reichswehrgesetz vom 23. März 1921[135]) eine außerordentlich starke Ausgestaltung. Zwar wird durch die Bestimmungen des Wehrgesetzes den Ländern die Militärverwaltung nicht zurückgegeben, aber immerhin müssen auf Verlangen der Länder „Landeskommandanten" bestellt werden, deren Ernennung auf Vorschlag der Landesregierung erfolgt und deren Aufgabe — ausgenommen ist hier der bayrische Landeskommandant — nicht wie man dem Namen nach vermuten sollte, in der Ausübung einer Kommandogewalt liegt, sondern in der Wahrung der Landesinteressen, insbesondere der Wahrung der landsmannschaftlichen Eigenart.[136])

Nach § 12 Abs. II RWG. ist der Landeskommandant in Bayern zugleich Befehlshaber des bayrischen Verbandes.[137]) Es sind nach § 14 RWG. in den Ländern geschlossene Verbände oder, wo dies nicht möglich ist, kleinere Truppeneinheiten zu bilden, für deren Führer, Beamte und auch Mannschaften weitgehend das Landsmannschaftsprinzip gilt. Die Landesverbände haben besondere landsmannschaftliche Abzeichen[138]), die Landesregierung ist bei der Entsendung von Truppenteilen von einem Lande des Reichs in das andere vorher zu hören.[139])

Die Länderinteressen und Länderwünsche finden bei Neuanlagen und Neuanschaffungen für die Reichswehr eingehende Berücksichtigung.[140])

---

[134]) Vgl. RGBl. II, 1924, S. 272ff.
[135]) Vgl. RGBl. 1921, S. 787.
[136]) Vgl. § 12 Abs. I und § 13 RWG.
[137]) Generalleutnant von Lossow ist im Jahre 1923 an der Kollision der Pflichten des Landeskommandanten und des Befehlshabers gescheitert.
[138]) Vgl. § 13 Ziff. 3 RWG.
[139]) Vgl. § 13 Satz 2 RWG.
[140]) Vgl. § 16 RWG.

Der bayrische Verband bildet einen in sich geschlossenen Verband des Reichsheeres unter einheitlicher Führung.[141]) Gegen diese sehr starke Ausgestaltung der Länderrechte in der Wehrverfassung wird von unitarischer Seite energisch Sturm gelaufen. So schreibt Thoma:[142]) „Die sogenannten Landsmannschaftsparagraphen des Reichswehrgesetzes, die mit wahrem Föderalismus nichts zu schaffen haben, tragen Keime der Spaltung in das kleine Heer. Wie unheilvoll diese anwachsen können, hat jene Meuterei in Bayern enthüllt, im Jahre 1923, an die ich nur ungern erinnere". Und Anschütz[143]): „Gegen die Bestimmungen des Reichswehrgesetzes zum Schutze der Landsmannschaft habe ich die stärksten Bedenken. Unser kleines Heer verträgt m. E. weder Föderalismus noch Dezentralisation, es muß streng unitarisch und zentralistisch eingerichtet sein, aus politischen wie technischen Gründen".

Eine große Rolle im Kampf zwischen Unitarismus und Föderalismus spielt die Frage des Finanzausgleichs. Sie gehört in jedem nicht eingliedrigen Staat zu den am meisten umstrittenen innerpolitischen Problemen. Denn mit der finanziellen Selbstverantwortlichkeit steht und fällt die einzelstaatliche Betätigungsmöglichkeit. Je mehr ein Gliedstaat für seine eigenen Finanzbürfnisse zu sorgen in der Lage ist, desto größer ist seine Bedeutung als staatliches Eigenwesen.[144])

Die Verfassung hat nicht unmittelbar die Finanzverhältnisse zwischen Reich und Ländern geändert, sie bot in ihren Bestimmungen bloß die Grundlage zu einer Umgestaltung, wie sie später die Erzbergersche Finanzreform brachte. Der Finanzausgleich zwischen Reich und Ländern hatte im Kaiserreich in der Weise stattgefunden, daß an das Reich, soweit es mit den von ihm erhobenen Zöllen und Verbrauchssteuern[145]) nicht auskam, von den Bundesstaaten sog. Matrikularbeiträge gezahlt wurden.

Im neuen Reich behielt das Reich zunächst einmal die Einnahmen aus Zöllen und Verbrauchssteuern. Während diese aber im alten Reich von den Bundesstaaten verwaltet wurden, wurde gemäß Art. 83 Abs. I der Weimarer Verfassung eine reichseigene Finanzverwaltung geschaffen. Außerdem kann das Reich nach Art. 8 RV. Steuerquellen, die bisher den Ländern zustanden, für sich in Anspruch nehmen. Wenn es das tut, dann hat es das Recht, auch für diese den Ländern weggenommenen Steuern die reichseigene Verwaltung einzuführen.[146])

[141]) Vgl. § 14 Abs. I, Satz 2 RWG.
[142]) In: Die Forderung des Einheitsstaats S. 12.
[143]) In: Der deutsche Föderalismus, S. 21.
[144]) Vgl. Hensel, Steuerrecht, S. 17.
[145]) Vgl. Art. 38 aRV.
[146]) Für die Länder besteht kein nur durch Verfassungsänderung entziehbares Recht auf Verwaltung der in Art. 83 Abs. I nicht genannten Reichsabgaben. Vgl. z. B. Anschütz Anm. 2 zu Art. 83.

Die Erzbergersche Finanzreform 1919/20 baute auf dieser durch die Reichsverfassung geschaffenen Grundlage auf und brachte gegenüber der Vorkriegszeit eine vollkommene Wandlung im Verhältnis von Reich und Ländern. War unter dem früheren System der Matrikularbeiträge das Reich „Kostgänger" der Bundesstaaten gewesen, so wurden unter dem durch die Erzbergersche Finanzreform eingeführten Überweisungssystem die Länder „Kostgänger" des Reichs.

Das Steuerrecht der Länder wurde im Landessteuergesetz vom 30. März 1920[147]) so eingeschränkt, daß nunmehr nahezu alle Steuern vom Reich erhoben werden. Der § 1 des Landessteuergesetzes gibt zwar den Ländern die Berechtigung, insoweit Steuern zu erheben, als nicht die Reichsverfassung und die gemäß dieser erlassenen reichsrechtlichen Vorschriften entgegenstehen, aber die folgenden Paragraphen dieses Gesetzes, die später in das neugefaßte Finanzausgleichsgesetz vom 27. 4. 1926 im wesentlichen übernommen wurden, schränken dies Recht der Länder so gewaltig ein, daß praktisch fast nichts mehr übrig bleibt. Die Doppelbesteuerung ist nach § 2 unzulässig. Die Erhebung von Zuschlägen zu Reichssteuern bedarf nach § 2 Abs. 2 einer besonderen reichsgesetzlichen Genehmigung. Nach den §§ 3 und 4 des Landessteuergesetzes dürfen Steuervorschriften der Länder nicht geeignet sein, die Einnahmen des Reichs zu schädigen, und müssen, wenn dies der Fall ist, aufgehoben werden.

Als Schiedsinstanz zwischen Reich und Ländern für die Frage der Vereinbarkeit von Landessteuern mit Reichsrecht fungiert der Reichsfinanzhof. Dagegen entscheidet über die Frage, ob Landessteuern geeignet sind, die Einnahmen des Reichs zu schädigen und ob überwiegende Interessen der Reichsfinanzen der Erhebung gewisser Landessteuern entgegenstehen, der Reichsrat, der als Vertretung der Länderregierungen sicherlich diese Fragen nicht allzuleicht bejahen wird.[148])

Was den Ländern von ihrem umfangreichen Besteuerungsrecht aus dem Kaiserreich verblieben ist, zählt der dürftige Katalog des § 8 auf, der nur zwei Nummern umfaßt:

a) Steuern vom Grundvermögen,
b) Steuern vom Gewerbebetrieb.

Und auch für diese Landessteuern stellt das Reich noch eingehende Grundsätze auf.[149])

---

[147]) Vgl. RGBl. 1920, S. 402ff.
[148]) Vgl. § 6 Landessteuergesetz sowie § 6 Finanzausgleichsgesetz.
[149]) Vgl. §§ 8 — 11 Landessteuer- und §§ 8—11 Fin. Ausgl.-Gesetz. Eine Fortsetzung dieser Entwicklung ist in den verschiedenen Notverordnungen zu beobachten.

Die Länder partizipieren zwar eingehend an manchen Reichssteuern, ja manche Steuern fließen nach Abzug eines Verwaltungsbeitrages von 4 Prozent restlos den Ländern zu[150]), aber es ist verständlich, daß die mangelnde finanzielle Selbständigkeit und das vom Reich Gefüttertwerden dem eigenstaatlichen Selbstgefühl der Länder zuwiderläuft. So ist eine ständig wachsende Mißstimmung auf föderalistischer Seite gegen die finanzielle Aushöhlung der Länder zu beobachten.[151]) Für die Reichsfinanzverwaltung gilt, wie für alle Zweige der unmittelbaren Reichsverwaltung das Landsmannschaftsprinzip des Art. 16. Außerdem nimmt noch der Art. 83 Abs. II besonders auf die Länderinteressen Rücksicht, wenn er vorschreibt, daß bei der Reichsabgabenverwaltung Einrichtungen vorzusehen sind, die den Ländern die Wahrung besonderer Landesinteressen auf dem Gebiete der Landwirtschaft, des Handels, des Gewerbes und der Industrie ermöglichen.

Aus denselben Gründen, die seinerseits für die Wahl Leipzigs als Sitz des Reichsgerichts maßgebend gewesen waren, nämlich weil man eine allzustarke Zusammendrängung von Reichszentralbehörden in Berlin vermeiden wollte, teils auch weil man Bayern in etwa für das, was es durch die Reichsverfassung an Reservat- und sonstigen Rechten eingebüßt hatte, entschädigen wollte, verlegte man die oberste Spruchbehörde in Steuersachen nach München.

Weitere föderalistische Kautelen finden wir in der Reichsabgabenordnung.[152]) So schreibt der § 11 RAO. vor, daß die Bildung der Landesfinanzämter im Benehmen mit den beteiligten Ländern zu erfolgen habe, daß sie sich tunlichst mit den Ländern oder mit größeren Verwaltungsbezirken der Länder decken oder mehrere Länder oder Verwaltungsbezirke umfassen sollen.

Nach § 12 RAO. Abs. 3 werden der Präsident und die Leiter der Abteilungen des Landesfinanzamts im Benehmen mit der obersten Landesfinanzbehörde ernannt. Die Landesregierungen haben also einen gewissen Einfluß darauf, daß die Landesfinanzämter nicht mit Persönlichkeiten besetzt werden, die den Länderbelangen verständnislos oder gar feindlich gegenüberstehen. Ebenso haben die Länder einen Einfluß auf die Zusammensetzung der den Landesfinanzämtern angegliederten Finanzgerichte.[153])

Der Sitz der Landesfinanzämter wird nach Anhörung der obersten Landesfinanzbehörden durch den Reichsfinanzminister bestimmt.[154])

---

[150]) So z. B. Grunderwerbssteuer, Kraftfahrzeugsteuer, Rennwettsteuer.
[151]) Vgl. unten § 9.
[152]) Reichsabgabenordnung vom 13. Dezember 1919 (RGBl. 1919, S. 1993).
[153]) Vgl. § 16, 1 RAO.
[154]) Vgl. § 21, Abs. 1 RAO.

Die Ernennung der Finanzamtsvorsteher erfolgt unter einem doppelten Einfluß der obersten Landesfinanzbehörden. Denn einmal erfolgt die Ernennung „im Benehmen mit den obersten Landesfinanzbehörden". Ein direkter Einfluß der gleichen Landesfinanzbehörden ist außerdem noch darin zu erblicken, daß die Ernennung nach Anhörung des Präsidenten des Landesfinanzamtes erfolgt. Denn dieser ist nach § 12 Abs. 3 RAO. als persona grata der obersten Landesfinanzbehörde ernannt worden und wird daher in der Personalfrage gemeinhin mit ihr konform gehen.

Von der früheren Steuerhoheit der Länder ist also nur sehr wenig übriggeblieben.

In manchen Fällen trieb der Zweckmäßigkeitsgedanke zu einer Vereinigung. So beseitigte das Reichsgesetz betreffend das Land Thüringen vom 30. April 1920[156]) die mitteldeutsche Länderzerrissenheit durch Vereinigung der mitteldeutschen Kleinstaaten zum Lande Thüringen.

Das von Gotha hierdurch isolierte Koburg wurde durch Reichsgesetz zu Bayern geschlagen[157]) und Waldeck wurde durch das Gesetz über die Vereinigung von Preußen mit Waldeck vom 7. Dezember 1928[158]) preußisch.

Das ist aber auch ungefähr alles, was auf dem Gebiete der Neugliederung des Reichs erreicht wurde. Der Wille zur Eigenstaatlichkeit hat sich selbst in den Zwergstaaten wie Schaumburg-Lippe und Lippe-Detmold so stark erwiesen, daß Bestrebungen, die es auf eine Vereinigung dieser Staaten mit Preußen absahen, scheiterten.

So sehen wir, daß auch auf dem Gebiete des übrigen Reichsrechts der Föderalismus sich in der Defensive gegenüber dem Unitarismus befindet. Auf allen Gebieten hat der Einheitsgedanke Erfolge errungen und nur mit starker Anstrengung kann sich der Föderalismus in den Positionen, in die ihn der Unitarismus hineingedrängt hat, behaupten.

Die Frontlinie Unitarismus und Föderalismus verläuft im deutschen Reichsrecht nicht einheitlich. An manchen Stellen dringt der Ländereinfluß weit in die Reichssphäre hinein, wie beispielsweise im Reichswehrgesetz. Auf der anderen Seite sucht das Reich immer mehr in das Gebiet der Länderzuständigkeiten einzudringen. Ein Ende dieses Kampfes ist vorläufig nicht abzusehen. Doch läßt sich bereits erkennen, daß Sieger letzten Endes der Unitarismus sein wird.

---

[156]) Vgl. RGBl. 1920, S. 841.
[157]) Vgl. RGBl. 1920, S. 842.
[158]) Vgl. RGBl. I 1928, S. 401.

Zweiter Abschnitt.

De lege ferenda.

§ 9.

Die Mißstände im Verhältnis von Reich und Ländern nach der Weimarer Reichsverfassung.

Das Verhältnis von Reich und Ländern unter der Weimarer Verfassung ist kein restlos erfreuliches geworden. Daß es sich alles andere als reibungslos gestaltete, daran trägt zum guten Teil der Kompromißcharakter der Weimarer Verfassung die Schuld. Die Verfassung vom 11. August 1919 ließ den Ländern zum Leben zu wenig und zum Sterben zu viel.

Obwohl das innerdeutsche Leben im wesentlichen unter äußerem Druck litt (und leidet), haben sich auch innerpolitische Schwierigkeiten und Mißstände ergeben, die in der Struktur des Reichs nach der Reichsverfassung begründet sind.

Ein starker Grund für die Mißstimmung zwischen Reich und Ländern liegt darin, daß die Reichsverfassung für das Reich[159]) wie für die Länder[160]) das parlamentarische System vorschreibt. Durch das parlamentarische System in den Ländern wird ein ungünstig häufiger Wechsel und eine Unbeständigkeit in die Politik der Länder gebracht, daß es mitunter zu den schwierigsten Verwicklungen kommt. Häufig bringt das parlamentarische System in Reich und Ländern politisch diametral gegenüberstehende Regierungen ans Ruder[161]), von denen jede der anderen nach Möglichkeit das Leben sauer macht.

Auch die schwersten Konflikte, denen das Reich in der Zeit seines Bestandes ausgesetzt war, die Konflikte zwischen dem Reich und Bayern, hatten nicht zuletzt ihren Grund in der parteimäßig verschiedenen Einstellung der seinerzeitigen Reichsregierung und der Regierung Lerchenfeld.

---

[159]) Vgl. Art. 54 RV.

[160]) Vgl. Art. 17 RV.

[161]) Eine eingehende Schilderung von Konflikten zwischen Reich und Ländern gibt Pötzsch, Jahrb. öff. R. Bd. XIII, S. 76ff. Ein weiteres Beispiel bietet das 2. Kabinett Marx mit dem deutschnationalen Innenminister v. Keudell, der erhebliche Meinungsverschiedenheiten mit der preußischen Regierung Braun hatte. Vgl. außerdem die Konflikte der Regierung Hermann Müller mit der Regierung Frick in Thüringen im Jahre 1930 in den damaligen Tageszeitungen.

Die erste Spannung zwischen Reich und Ländern ergab sich, als nach der Ermordung Erzbergers die bayrische Regierung sich gegen die vom Reiche erlassene Ausnahmeverordnung wandte, die dann auch auf den bayrischen Druck hin abgeändert wurde.

Ein weiterer Konflikt entstand im Jahre 1922, als aus Anlaß der Ermordung Rathenaus die Republikschutzgesetze vom 21. Juli 1922 erlassen wurden. Bayern lehnte die bedingungslose Erfüllung dieser Gesetze ab. Es übernahm zwar den materiellen Inhalt des Reichsgesetzes zum Schutze der Republik, übertrug „jedoch aus eigener Machtvollkommenheit den Vollzug bayerischen Volksgerichten und Staatsanwälten an Stelle des durch das Reichsgesetz bestimmten Staatsgerichtshofs“[162]), weil Bayern die Zuständigkeit des Staatsgerichtshof als einen verfassungswidrigen Eingriff in die Justizhoheit der Länder ansah. Auch dieser Konflikt wurde schließlich nicht etwa auf dem Wege der Einsetzung von Zwangsmitteln des Reichs gegen Bayern (Art. 48 Abs. I), sondern auf dem Wege gütlicher Vereinbarungen, die in ihrem Notenwechsel nahezu den Charakter von völkerrechtlichen Verhandlungen trugen, beigelegt.[163])

Und auch der dritte und wohl ernsteste Konflikt zwischen dem Reich und Bayern, der sich in des Reiches schwerster Krisenzeit, als sich im Rheinland und der Pfalz besonders starke, von der Besatzungsarmee protegierte separatistische Tendenzen regten, entwickelte, wurde schließlich im Februar 1924 gütlich beigelegt, nachdem im Oktober 1923 ein Zerfall des Reiches und ein Abfall des bayrischen Heereskontingents, das vom Generalleutnant von Lossow auf die bayrische Verfassung vereidigt worden war, gedroht hatte.

Auch die Beilegung dieses Konfliktes erfolgte unter starken Konzessionen des Reichs an Bayern, namentlich auf dem Gebiete der Reichswehr.[164])

Die Art der Beilegung bedeutete eine erhebliche Rückenstärkung des bayrischen Föderalismus.

Minder rücksichtsvoll ging das Reich gegen die sächsische Regierung vor, die als sozialistisch-kommunistische Koalition mit dem Kabinett Stresemann in Konflikt geriet und unter Einsetzung der Reichsexekution ihres Amtes enthoben wurde.[165])

[162]) Vgl. Poetzsch, Vom Staatsleben unter der Weimarer Verfassung, in Jahrbuch des öfftl. Rechts Bd. 13, S. 76ff.

[163]) Vgl. hierzu Fick, Reichseinheit oder Föderalismus, Nürnberg. S. 6.

[164]) Vgl. das Homburger Militärabkommen zwischen dem Reich und Bayern vom 24. 1. 1924. Vgl. Poetzsch, vom Staatsleben unter der Weimarer Reichsverfassung. S. 92.

[165]) Über den Konflikt zwischen Sachsen und dem Reich, vgl. Poetzsch, Vom Staatsleben und der Weimarer Verf. S. 96ff.

Auch das Verhältnis Reich-Preußen gestaltete sich durchaus nicht reibungslos. Es entstanden zwar nicht Verwicklungen von dem Ausmaß, wie sie sich zwischen dem Reich und Bayern sowie Sachsen ereigneten, aber die Differenzen zwischen dem Reichsinnenminister v. Keudell und dem Kabinett Braun waren immerhin recht ernster Natur.[166]) Und die augenblickliche unsichere politische Lage läßt es als absolut möglich, ja sogar als wahrscheinlich erscheinen, daß sich bei Wandlungen der Regierungskonstellation im Reich wie in Preußen weitere Konflikte ergeben. Diese Konfliktsmöglichkeit, die einmal darauf beruht, daß für die Länder, somit auch für Preußen das parlamentarische System vorgeschrieben ist, rührt des weiteren davon her, daß nach der Weimarer Verfassung die hegemoniale Klammer, die im alten Reich das Reich mit Preußen verbunden hatte, fortgefallen ist.

Während im Kaiserreich durch die Verbindung von preußischem Ministerpräsidenten und Reichskanzler und von preußischem König und deutschem Kaiser eine Übereinstimmung von Reichspolitik und preußischer Politik geschaffen wurde, besteht nach dem Fortfall dieser Personalunionen ein Dualismus zwischen dem Reich und dem zwei Drittel des gesamten Reichs umfassenden Großstaat Preußen, der jede Stärkung dieses Landes auf Kosten der Macht des Reichs erfolgen läßt.[167])

Dem unorganisch großen Preußen stehen auf der anderen Seite unverhältnismäßig kleine Länder gegenüber. Eine rationelle Verwaltung der Zwergstaaten Schaumburg-Lippe, Lippe-Detmold und Braunschweig erscheint ausgeschlossen, solange diese Länder politisch und parlamentarisch regiert werden. Das parlamentarische System hat sich für die Länder als unbrauchbar erwiesen. Gerade in den Ländern müßte eine gewisse konstante politische Linie gewahrt werden. Ein häufiger Regierungswechsel behindert und verteuert gewaltig die Landesverwaltungen.

Vor allem aber verteuert und erschwert die öffentliche Verwaltung die unorganische und unbestimmte Abgrenzung der Zuständigkeiten von Reich und Ländern. Die hierdurch verursachte Vielregiererei in Reich und Ländern hat eine kostspielige Aufblähung des Verwaltungsapparats zur Folge gehabt, die sich auf die deutschen Finanzen verheerend ausgewirkt hat.[168])

---

[166]) Über Konflikte zwischen dem Reich und Preußen vgl. Horneffer, Deutschland als Einheitsstaat, 1928, S. 37ff.

[167]) Vgl. das Referat Stützel in „Die Länderkonferenz" (Januar 1928) hrsg. vom Reichsministerium des Innern, 1928, S. 83.

[168]) „Das Chaos durch den Aufbau getrennter und voneinander völlig unabhängiger Reichs- und Länderverwaltungen führt zu kostspieliger Vielregiererei und Lähmung der Verwaltungskraft". Punkt 3 der Richtlinien des Bundes zur Erneuerung des Reichs.

Die Länder fühlen sich dadurch, daß das Reich ihnen die Finanzhoheit bis auf geringe Reste genommen hat, in ihrer Eigenstaatlichkeit beeinträchtigt. Sie wünschen die Rückgabe wichtiger Steuern an die Länder und eine Zerschlagung der Reichssteuerverwaltung. Der Finanzausgleich funktioniert durchaus unbefriedigend. Es ergeben sich Eifersüchteleien der Länder um die Verteilung der Überweisungen.

Fällt die Überweisung zu groß aus, so werden die Überschüsse nicht etwa gespart, sondern in der Befürchtung vorausgabt, daß sie sonst das nächste Mal zu klein ausfallen würden. Die notwendige Folge ist ein vollkommener Ruin der deutschen Finanzen gewesen.

Schließlich führen auch die verwirrende Grenzziehung, die zahllosen Enklaven in Nord-, Mittel- und auch Süddeutschland zu Kostenaufwänden, die durch eine große innerpolitische Flurbereinigung beseitigt werden könnten.[169]) Ein weiterer Mißstand ist die völlig undemokratische Behandlung Preußens nach der Weimarer Reichsverfassung. Nicht zu Unrecht ist die Teilung der preußischen Reichsratsstimmen in Regierungs- und Provinzialstimmen von preußischer Seite als ungerecht empfunden worden. Das Mißverhältnis zwischen Preußens Einwohnerzahl und seiner Vertretung im Reichsrat kommt darin zum Ausdruck, daß ein Land von etwa 50 000 Einwohnern einen Reichsratssitz innehat, während das etwa 793 mal größere Preußen — abgesehen von seinen Povinzialstimmen — nur 14 Sitze erhält.

Alle diese Mißstände drängen zu einer Reform im Verhältnis von Reich und Ländern. Die Halbheit der Weimarer Verfassung, ihr Kompromißcharakter zwischen Unitarismus und Föderalismus mußten für diese beiden Strömungen ein Anreiz sein, ihre Kräfte zu einer Umgestaltung in ihrem Sinne zu versuchen.

§ 10.

Die Stellung der Parteien zur Reichsreform.

Die Reform der Reichsverfassung, soweit sie das Verhältnis zwischen Reich und Ländern angeht, ist ein derart allgemein interessierendes politisches Problem geworden, daß die deutschen Parteien als die gewichtigsten politischen Faktoren innerhalb des parlamentarischen Systems sich nahezu allesamt zu einer Stellungnahme zur Frage der Reichsreform veranlaßt sahen.

---

[169]) Die Zahl der Enklaven beträgt nach einer Zusammenstellung von Schott bei Ritter, Freie Reichsländer, 1927, Anlage 3, 245.

Die Sozialdemokratie vertritt zum ersten Mal in ihrem Görlitzer Programm vom 14. September 1921[170]) klar unitarische Grundsätze. Sie stellt inbezug auf Verfassung und Verwaltung als Forderung auf: „Festigung der Reichseinheit, Ausbau des Reichs zum organisch gegliederten Einheitsstaat". Und auch in dem Aktionsprogramm, das innerhalb des Heidelberger Programms 1925 von der geeinten SPD. herausgegeben wurde, heißt es:[171]) „Das Reich ist in eine Einheitsrepublik auf Grundlage der dezentralisierten Selbstverwaltung umzugestalten. Auf dem organisch neu zu gliedernden Unterbau erhebt sich eine starke Reichsgewalt, die in Gesetz und Verwaltung die für eine einheitliche Führung und Zusammenhalt des Reiches notwendigen Befugnisse besitzt. . . . . Reichsgesetzliche Vereinheitlichung der Länderverwaltung. Die Grundsätze der Verwaltung bestimmt das Reich. Die Durchführung unterliegt den Selbstverwaltungskörpern[172]), soweit es sich nicht um Angelegenheiten handelt, die wegen ihrer zentralen Natur der unmittelbaren Verwaltung durch das Reich bedürfen. Den örtlichen und provinzialen Besonderheiten ist im Wege der Rahmengesetzgebung Spielraum zu lassen.[173]) Ein reichsrechtliches Landesverwaltungsgesetz regelt gleichmäßig für alle Länder die Gliederung und die Zuständigkeit der staatlichen Verwaltungsbezirke und der Verwaltungsorgane".

Ferner wird in diesem Programm gefordert die Vereinheitlichung der Justiz, eine reichsgesetzliche Regelung des Strafvollzugs und eine Reichsgemeindeordnung.

Die Demokratische Partei hat sich, obwohl sie durchaus unitarisch eingestellt war, zu einer klaren Stellungnahme zur Frage der Reichsreform in ihrem Programm nicht aufschwingen können. Sehr unentschieden klingen die Sätze des Parteiprogramms vom 13. — 15. Dezember 1919: „Wir erstreben die Einheit des Reiches, aber unter Berücksichtigung und Erhaltung der Eigenart der deutschen Stämme".[174]) Dieser Programmpunkt ist so verschwommen und vieldeutig, daß er ebensogut in jedem föderalistischen Parteiprogramm stehen könnte, da auch von föderalistischer Seite stets der Einheitsgedanke betont wird.

Viel klarer drückt sich dagegen das Manifest der Deutschen Staatspartei vom 22. August 1930 aus[175]), wenn es in seinem Absatz 4 sagt: „Durch eine gesunde Reichsreform sollen sinnlos gewordene Länder-

[170]) Vgl. Die deutschen Parteiprogramme 1928 — 1930, hrsg. von Mommsen und Franz, 1931.

[171]) Das Heidelberger Programm, Grundsätze und Forderungen der Sozialdemokratie, Berlin, 1925. S. 29, 33.

[172]) Hier wird klar ausgesprochen, daß eine Herabdrückung der Länder zu Selbstverwaltungskörpern beabsichtigt ist.

[173]) Eine dürftige Berücksichtigung der Landesinteressenten.

[174]) Vgl. Parteiprogramme, S. 43.

[175]) Vgl. Parteiprogramme, S. 105.

grenzen und Länderparlamente beseitigt werden. Unter Wahrung der berechtigten Forderungen geschichtlich bedingter Stammeseigenarten und Länderbildungen soll eine starke Reichsgewalt geschaffen werden. Die Staatshoheit der Länder muß bei voller Anerkenntnis einer lebendigen Selbstverwaltung verschwinden. Der Dualismus zwischen der preußischen Regierung und der Reichsregierung muß durch eine enge Verbindung beider Regierungen beseitigt werden".

Auch die Radikaldemokratische Partei kämpft in ihrem Parteiprogramm gegen Aufrechterhaltung der Einzelländer, für den deutschen Einheitsstaat.[176]) Weiterhin ist zu den unitarischen Parteien die Deutsche Volkspartei zu rechnen, die bereits in ihren „Grundsätzen" vom 19. Oktober 1919[177]) feststellt: „ . . . . Die Deutsche Volkspartei fordert den deutschen Einheitsstaat mit weitgehender Selbstverwaltung und Sicherung der Eigenart der einzelnen geschichtlich, kulturell und wirtschaftlich zusammenhängenden Landschaften. Solange sich aber nicht alle deutschen Länder gleichmäßig dem deutschen Einheitsstaat einfügen, wird die Deutsche Volkspartei sich jedem Versuch einer Zertrümmerung Preußens widersetzen".[178])

Bei den föderalistischen Parteien können wir zwei Gruppen unterscheiden. Zunächst die Parteien, die einen Föderalismus mehr defensiver Art vertreten, die nichts als eine Beibehaltung der bundesstaatlichen Struktur ohne eine wesentliche Vergrößerung der augenblicklichen Länderrechte erstreben. Zu diesen gemäßigt föderalistischen Parteien können wir zählen: Das Zentrum, die Wirtschaftspartei und die Deutschnationale Volkspartei. Auf der anderen Seite besitzen wir in der Bayrischen Volkspartei und in der Deutsch-Hannoverschen Partei Vertreterinnen eines aggressiven Föderalismus, eines Föderalismus, der nicht eine Konservierung des augenblicklichen Besitzstandes von Reich und Ländern wünscht, sondern darüber hinaus eine Verbesserung der Stellung der Länder oder gar die Schaffung neuer Länder erstrebt.

Das Zentrum. Es vertritt in seinen Richtlinien vom 22. Januar 1922[179]) einen gemäßigten Föderalismus: „Die Reichseinheit, die begründet ist in der Kulturgemeinschaft und Schicksalsverbundenheit der deutschen Stämme, gilt der Zentrumspartei als unverletzlich. Mit ihr steht und fällt die staatliche Lebenskraft des deutschen Volkes. Im Rahmen der Reichseinheit ist das Eigenleben der Länder zu schützen

[176]) Vgl. Broschüre „Radikale Demokratie" hrsg. von der Radikaldemokratischen Partei, Gau Westdeutschland, 1930. S. 7.
[177]) Vgl. Parteiprogramme, S. 60f.
[178]) Die Deutsche Volkspartei vertritt diesen Unitarismus im Rahmen eines betont monarchistischen Programms.
[179]) Vgl. Parteiprogramme, S. 49.

und zu pflegen. Eine starke Zentralgewalt sichert den Ländern Bestand und Lebensfaltung; der zentralistische Staatsaufbau entspricht nicht dem deutschen Volkscharakter." Die Wirtschaftspartei schreibt in ihren Görlitzer Richtlinien vom 27. bis 29. Juni 1920[180]:) „Das Deutsche Reich ist für die Partei der Schutz- und Trutzbund aller Deutschen Stämme: sein geschichtlicher und natürlicher Aufbau ist föderalistisch, wodurch die Selbstgenügsamkeit des Partikularismus und die Selbstherrlichkeit eines undeutschen Zentralismus im Sinne des alten Reichsgedankens überwunden wird."

Die Deutschnationale Volkspartei bekundet ihre gemäßigt föderalistische Einstellung in ihren Grundsätzen aus dem Jahre 1920[181]:) „Ein fest geeintes Deutsches Reich ist die wichtigste Grundlage deutscher Größe. Nur durch ein freudiges und freiwilliges Bekenntnis aller seiner Teile zum Reichsgedanken kann sein Bestand gesichert sein, kann die Fülle seiner Kräfte zur vollen Wirkung kommen. Um der Reichseinheit willen ist die Selbständigkeit der Einzelstaaten zu schützen und ihre und der Stämme berechtigte Eigenart zu pflegen. Das deutsche Gesamtinteresse fordert ein unzerstückeltes, in seinem Bestande und in seinen Rechten nicht geschmälertes Preußen; auf seine staatenbildende Kraft kann das Reich bei seinem Wiederaufbau nicht verzichten."

Die Partei, die am energischsten und auch am erfolgreichsten föderalistische Interessen vertreten hat, ist die Bayrische Volkspartei. Auf ihre Initiative ist nahezu alles, was das Reich dem Föderalismus bisher an Konzessionen machte, zurückzuführen. Ihr Programm ist ein rein föderalistisches Kampfprogramm. Dieses Programm[182]) „erwartet die Gesundung des deutschen Verfassungslebens nur von der Rückkehr zur bundesstaatlichen Form des Reiches und ausgeprägten Staatspersönlichkeit der Einzelstaaten." Die BVP. fordert ein dem Reichstag gleichberechtigtes Organ nach dem Vorbild des früheren Bundesrates, Beschränkung der Reichsgesetzgebung auf die dringend notwendige Rechtseinheit, Wiederherstellung der Verfassungsautonomie der Länder. Weiterhin fordert sie die Wiederherstellung der Verwaltungshoheit der Länder, grundsätzliche Ausführung auch der Reichsaufgaben durch die Länder, Sicherstellung der eigenen Steuerhoheit der Staaten, Anerkennung der Rechte der Einzelstaaten auf eine eigene, im Rahmen der Reichspolitik liegende Außenpolitik in wirtschaftlichen und kulturellen Fragen, mit dem Recht, Vertreter im Ausland zu bestellen. Ferner erstrebt sie eine Beseitigung der Einschränkungen der Diktaturgewalt der Länderregierungen aus Art. 48 Abs. IV.[183])

[180]) Vgl. Parteiprogramme, S. 75f.
[181]) Vgl. Parteiprogramme, S. 85f.
[182]) Vgl. Die Parteiprogramme, S. 59.
[183]) Nach Art. 48 Abs. IV Satz 2 sind die von den Landesregierung. getroff. Maßnahmen auf Verlang. des Reichsrats oder des Reichspräsident. aufz. Kraft zu setzen.

Bis zur Erreichung der zur Durchführung dieser Forderungen notwendigen Verfassungsänderungen fordert sie, daß eine weitere Beschränkung der Selbstständigkeit der Länder nicht stattfinden darf, daß bisher nicht ausgenutzte Zuständigkeiten des Reiches in Zukunft nur mit Zustimmung der Länder ausgenutzt werden dürfen, daß eine Neubelastung der Länder und Gemeinden nur mit Zustimmung des Reichsrats stattfinden darf und lebensnotwendige direkte Steuern vom Reich an die Länder zurückübertragen werden. Schließlich fordert sie generell: Anwendung der Reichsverfassung in föderalistischem Geist unter Ablehnung zentralistischer Bestrebungen.

Die Deutsch-hannoversche Partei fordert die Wiederherstellung der Selbstständigkeit der 1866 zu Preußen geschlagenen Provinz Hannover und darüber die Schaffung eines Landes Niedersachsen durch freiwilligen Anschluß niedersächsischer Nachbargebiete.

Sie erstrebt nach ihrem Programm[184]) „im Einklange mit allen Föderalisten Deutschlands die Bildung eines alle deutschen Länder und Stämme umfassenden, auf bündische Grundlage gestellten Deutschlands. . . . . Sie will im Gegensatz zu Zwang und Zentralismus eine den natürlichen Grundlagen der deutschen Stämme entsprechende, von aller Bürokratie befreite Selbstverwaltung in Land, Landschaft und Gemeinde unter Zuhilfenahme der berufsständischen Kräfte".

Hier stellt sich ein in den preußischen Unitarismus, der in seinen verschiedenen Provinzen durchaus verschiedene Stämme vereint, wider seinen Willen eingespannter Stammesföderalismus seiner Herabdrückung zur bloßen provinziellen Wirksamkeit entgegen und fordert Wiederherstellung seiner Staatlichkeit. Jedoch ist die Deutsch-hannoversche Partei bis heute in ihrem Wirken recht wenig erfolgreich gewesen. Ein von ihr im Jahre 1924 veranstaltetes Volksbegehren auf Wiederherstellung der Eigenstaatlichkeit Hannovers scheiterte, weil das durch Art. 18 Abs. IV erforderte Drittel[185]) der Stimmenzahl nicht erreicht wurde.[186])

Absichtlich wurde die Betrachtung der beiden radikalen Flügelparteien auf ihre Haltung zur Frage der Reichsgestaltung zurückgestellt, weil diese Parteien als Gegnerinnen des Parlamentarismus eine Sonderstellung einnehmen.

---

[184]) Vgl. Parteiprogramme, S. 52.
[185]) „Die Reichsregierung ordnet die Abstimmung an, wenn ein Drittel der zum Reichstag wahlberechtigten Einwohner des abzutrennenden Gebiets es verlangt".
[186]) Vgl. hierüber: Seeland a. aO. S. 1073.

Eine parteiamtliche Äußerung der Nationalsozialistischen Deutschen Arbeiterpartei liegt zwar nicht vor, doch muß man diese Partei sinngemäß zu den unitarischen Parteien rechnen. Die Prinzipien, die diese Partei beherrschen, Führertum und Diktatur, sind von Natur aus zentralistisch. Das Ziel dieser Partei dürfte daher nicht sein die Aufrichtung einer Mehrzahl von Länderdiktaturen, sondern die Errichtung einer das gesamte Reich erfassenden Diktatur.

Eine unitarische Partei ist auch die Kommunistische Partei Deutschlands. In der Kundgebung des Spartakusbundes „Was will der Spartakusbund?" vom 14. Dezember 1918[187]) wurde gefordert: „Abschaffung aller Einzelstaaten, einheitliche deutsche sozialistische Republik". Die unitarische Einstellung der Partei geht auch hervor aus einem ihrer Anträge im preußischen Landtag[188]): „Der Landtag wolle beschließen: Das Staatsministerium wird beauftragt, bei der Reichsregierung und durch die preußischen Vertreter im Reichsrat dahin zu wirken, daß zur Herabsetzung der Ausgaben unter Beseitigung unnötiger Zwischeninstanzen und der bürokratischen Geheimratswirtschaft an Stelle der einzelstaatlichen Verwaltungen eine einheitliche Reichsverwaltung zu schaffen ist".

Diese Einstellung der deutschen kommunistischen Partei, die doch sonst genau nach dem Vorbild der russischen Bruderpartei handelt, scheint auf den ersten Blick der in Rußland gepflogenen föderalistischen Praxis zuwiderzulaufen.[189]) Aber eine Prüfung der föderalistischen Grundlagen des Sowjetstaates ergibt, daß die einzelnen Bundesrepubliken nach dem kulturellen Prinzip gebildet sind und daß demgemäß das Deutsche Reich, welches trotz gewisser Differenzierungen doch immerhin als einem Kulturkreis angehörig angesprochen werden darf, nach der bolschewistischen Staatstheorie keinen Anspruch darauf hat, mehr als ein in sich unitarisches Glied innerhalb des Bundes der Sozialistischen Räterepubliken der Welt zu bilden.

§ 11.
Einzelne Reformvorschläge.

Die Zahl derer, die sich mit Lösungsversuchen des Reichsreformproblems beschäftigt haben, ist ungeheuer groß. Nach Conrad[190]) betrug sie schon im Jahre 1928 weit über 100.

---

[187]) Vgl. Heilfron a. a. O. Bd. I 1. Teil, S. 147.
[188]) Entschließungsantrag Nr. 1641, Preußischer Landtag, 2. Wahlperiode, 19. November 1925.
[189]) Über den russischen Föderalismus vgl.: Bogolepoff, Der Föderalismus in Sowjetrußland, in: Der Staat das Recht und die Wirtschaft des Bolschewismus hrsg. von v. Wieser, Wenger, Klein, 1923, S. 119.
[190]) Vgl. a. a. O. S. 69

Daraus ergibt sich, daß unsere Aufgabe nicht etwa darin bestehen kann, eine genaue Darstellung der einzelnen Reformvorschläge zu bieten, vielmehr müssen wir uns darauf beschränken, einen Überblick über die einzelnen Reichsreformbestrebungen zu geben.

I. Föderalistische Lösungsversuche.

a) An föderalistischen Reichsreformbestrebungen sind zunächst die Bestrebungen zu beachten, wie sie etwa die Kreise um die Deutschnationale Volkspartei vertreten. Diese Kreise erstreben im wesentlichen eine Rückkehr zum Reich Bismarckscher Prägung. Man „will den Geist und die Kräfte pflegen, die unser Vaterland einst zur Größe führten".[191])

Eine Rückkehr zur Bismarckschen Reichsstruktur, wie sie von dieser Seite gewünscht wird, würde bedeuten: Wiederherstellung der Machtfunktionen des ehemaligen Bundesrats, Wiederherstellung der süddeutschen Reservatrechte, aber auch Wiederherstellung der preußischen Hegemonie, wie sie unter der alten Reichsverfassung bestanden hatte.

b) Die Losung „Zurück zur Bismarckschen Reichsverfassung" wird auch von süddeutscher föderalistischer Seite vertreten. Die Forderungen des süddeutschen Föderalismus kommen wohl am besten zum Ausdruck in den beiden bayerischen Denkschriften.[192]) Diese Denkschriften bezeichnen unter Verschweigung der hegemonialen Züge der aRV. diese als „in vollem Sinne föderalistisch".

An eine Wiederherstellung der preußischen Hegemonie wird daher in diesen Denkschriften auch nicht gedacht. Von einem Wegfall der Preußen beschränkenden Bestimmungen der RV.[193]) ist daher nicht die Rede.

So muß das Reich, das in den bayrischen Denkschriften gefordert wird und wie es auch Held, Stützel und Bazille in ihren Referaten auf der Länderkonferenz im Jahre 1928 forderten[194]), in Wirklichkeit viel gelockerter ausfallen, als es einst das Kaiserreich gewesen war.

---

[191]) Vgl. Hugenberg, Aufruf an die deutsche Jugend, Parteiprogramme, S. 128.

[192]) 1. Bayerische Denkschrift zur Revision der Weimarer Reichsverfassung vom 8. 1. 1924.
2. Über die fortschreitende Aushöhlung der Eigenstaatlichkeit der Länder unter der Weimarer RV., 1926.

[193]) Art. 61, Abs. 1, Satz 3, Art. 63, Abs. 1, Satz 2.

[194]) Vgl. „Die Länderkonferenz" (Januar 1928), hrsg. vom Reichsministerium des Innern, 1928, S. 13ff., 24ff., 72ff.

Die in der ersten Denkschrift gestellten Forderungen sind im wesentlichen folgende:

1. Einschränkung der Reichs- und Ausdehnung der Landesgesetzgebung, beispielsweise auf dem Gebiete des Boden- und des Fremdenrechts. Die Frage, über welche Gegenstände dem Reich, über welche den Einzelstaaten die Gesetzgebung überlassen werden solle, ist „dem gegenseitigen Benehmen der zuständigen Fachressorts untereinander vorzubehalten".[195])

2. Wiederherstellung der Verfassungsautonomie der Länder. Die Anordnung des Ausnahmezustandes aus Art. 48 soll nicht mehr dem Reichspräsidenten, sondern primär den Länderregierungen zustehen, und erst wenn diese ihrer Pflicht nicht nachkommen, soll der Reichspräsident das Recht der Anordnung haben.

3. Auf dem Gebiete der Justiz wird die Aufrechterhaltung der Justizhoheit der Länder gefordert und eine klare Feststellung in Art. 49, daß Reichsamnestien sich nur auf solche Fälle erstrecken, in denen die Gerichte des Reichs in erster Instanz zuständig sind. Ausdrückliches Verbot der Ausdehnung der Reichsgerichtsbarkeit, namentlich in Strafsachen (Staatsgerichtshof).[196])

4. Reinliche Scheidung zwischen der Finanzwirtschaft des Reiches und jener der Länder. Rückgabe der direkten Steuern und der Steuerverwaltung an die Länder. Wiederherstellung der bayrischen Sonderrechte bezüglich der Biersteuer.[197])

5. Verselbständigung der Länder auf dem Gebiete der Kulturpolitik und Kulturpflege.[198])

6. Ausbau der bayrischen Belange bezüglich der Wehrverfassung. (Abberufung des Landeskommandanten nur mit Genehmigung der bayrischen Regierung, Entsendung der bayrischen Kontingente nur mit Genehmigung der bayrischen Regierung. Verpflichtung der bayrischen Truppenteile auch auf die Landesregierung).[199])

7. Wiederherstellung der bayrischen Eisenbahn- und Postverwaltung unter Aufrechterhaltung der Reichsgesetzgebung. Verbleiben der Strom- und Schiffahrtspolizei bei den Ländern.[200])

---

[195]) Vgl. Verfassungsausschuß der Länderkonferenz, Beratungsunterlagen 1928, hrsg. vom Reichsministerium des Innern, S. 350.
[196]) Vgl. Beratungsunterlagen S. 352.
[197]) Vgl. Beratungsunterlagen S. 352ff.
[198]) Vgl. Beratungsunterlagen S. 355ff.
[199]) Vgl. Beratungsunterlagen S. 358.
[200]) Vgl. Beratungsunterlagen S. 358f.

8. Für die auswärtige Politik wird gefordert, daß für Verträge, die die Länder mit auswärtigen Mächten in Angelegenheiten, welche der Landesgesetzgebung unterstehen, schließen, das Zustimmungsbedürfnis des Reichs ersetzt wird durch ein Einspruchsrecht des Reichs für den Fall, daß sie den Reichsinteressen abträglich sind.[201])

9. In wirtschaftlicher Hinsicht wird u. a. für den Reichsbedarf ein Mitwirkungs- und Kontrollrecht der Länder verlangt.[202])

10. Die Hebung des Reichsrats zum gleichberechtigten Gesetzgebungsfaktor, wie es der alte Bundesrat gewesen war. „Ein Reichsgesetz kommt durch übereinstimmenden Mehrheitsbeschluß des Reichsrats und des Reichstags zustande".[203])

11. Schließlich wird als Garantie der Eigenstaatlichkeit der Länder, als „juristisch-präzise Anerkennung des Staatsbegriffs", die Rückbenennung der „Länder" in „Bundesstaaten" gefordert.[204])

Die zweite Bayrische Denkschrift „Über die fortschreitende Aushöhlung der Eigenstaatlichkeit der Länder unter der Weimarer Reichsverfassung" gelangt zur Notwendigkeit einer klaren Kompetenzabgrenzung. Die Fragestellung bei der Zuständigkeitsverteilung dürfe nicht lauten: Was kann gemeinsam sein?, sie müsse vielmehr lauten: Was muß unbedingt gemeinsam sein?[205]) Alles, was nicht unbedingt gemeinsam sein müsse, sei den Ländern zurückgegeben. Das Reich habe unter der Weimarer Verfassung seine Zuständigkeiten stets auf Kosten der Länder erweitert.

Die Schlußforderung der zweiten Bayrischen Denkschrift lautet: [206]) „Verfassungsfriede statt Verfassungskampf. Umwandlung der labilen Grundlage (der Länderrechte!) der Weimarer Verfassung in eine stabile, klare Ordnung in der Verteilung der Zuständigkeiten und Aufgaben zwischen Reich und Ländern in Gesetzgebung und Verwaltung."

II. Unitarische Reformvorschläge.

a) Ein Vorschlag des zentralisierten Einheitsstaates wird von keiner Seite vertreten. Ein derartiger Vorschlag hätte auch nicht die mindeste Aussicht auf Erfolg. Denn nicht nur die deutschen Einzelstaaten sind einem Berliner Zentralismus abhold, auch in den preußischen Provinzen herrscht eine starke Verstimmung gegen den „Wasserkopf Berlin".

[201]) Vgl. Beratungsunterlagen S. 359.
[202]) Vgl Beratungsunterlagen S. 360.
[203]) Vgl. Beratungsunterlagen S. 360f.
[204]) Vgl. Beratungsunterlagen S. 361.
[205]) Vgl. v. Jan, a. a. O., S. 51.
[206]) Vgl. Beratungsunterlagen S. 383.

Der Vorschlag eines zentralisierten Einheitsstaates würde daher, mit Ausnahme vielleicht von Berlin, in ganz Deutschland auf Widerstand stoßen.

So kann sich ein Unitarismus, der an seine Realisierung denkt, nur im Sinne des dezentralisierten Einheitsstaats betätigen.

b) Der bedeutendste Vorschlag des dezentralisierten Einheitsstaates stammt von Koch-Weser.[207]) Nach ihm ist „Unitarismus das Streben danach, die Gesamtinteressen der deutschen Volkseinheit in die Hand der Reichsregierung zu legen".

Er fordert die Umbildung der heutigen Länder in Reichsprovinzen, die einen Teil der Reichsaufgaben als Selbstverwaltungskörper zu verwalten hätten. Obwohl die Organe dieser Provinzen die gleichen wären, wie die der preußischen nämlich: Provinziallandtag, Provinzialausschuß und Oberpräsident, wären sie doch nicht Provinzen von der Art der preußischen, sondern würden etwa eine Mittelstellung zwischen diesen und den Ländern einnehmen. Sie würden namentlich auf dem Gebiet des Finanz- und Steuerwesens, dessen Zentralisierung Koch-Weser für verfehlt hält, vom Reiche Gesetzgebungsbefugnisse delegiert erhalten, sie würden weiterhin weitgehende Selbstverwaltungsbefugnisse auf dem Gebiet der Kirche und Schule erhalten.

Einen ähnlichen Vorschlag des dezentralisierten Einheitsstaats macht Lohmeyer[208]) der jedoch den Schwerpunkt der Selbstverwaltung noch weiter nach unten verlegt: Nach ihm sollen die Stadtbürgermeister oder Kreishauptleute, unterstützt von Stadt- oder Kreisräten die Verwaltung aller staatlichen Angelegenheiten, sofern sie nicht besonderen Behörden zugewiesen sind, als Selbstverwaltungsaufgabe führen.[209]) Über diesen Kreisen sollen sich Mittelinstanzen erheben, die man als Länder oder Reichsprovinzen bezeichnen könne. Zuvor aber wünscht Lohmeyer durch verfassungsänderndes Reichsgesetz das Verschwinden der Länder mit weniger als einer Million Einwohner.

Auch Thoma[210]) stellt die „Forderung einer verfassungstechnischen Umgestaltung der Länder zu großen Kommunalverbänden hochgesteigerter, reich dotierter, indes finanziell eigenverantwortlicher, überdies an der Reichswillensbildung beteiligter Selbstverwaltung".

Nach ihm meint die Forderung des Einheitsstaats trotz der starken Ausdehnung der Reichsverwaltung keineswegs Vernichtung aller föderalistischen Elemente, namentlich keine Schwächung des Reichsrats, da auf den künftigen Hinzutritt Österreichs Bedacht genommen werden müsse.[211])

[207]) Einheitsstaat und Selbstverwaltung, Berlin 1928.
[208]) Zentralismus oder Selbstverwaltung, 1928.
[209]) a. a. O. S. 40f.
[210]) Die Forderung des Einheitsstaats, S. 19.
[211]) Die Forderung des Einheitsstaats, S. 17f.

III. Die Bildung von Reichsländern.

Im unitarischen Lager ist man allmählich zu der Einsicht gelangt, daß man das unitarische Ideal, den Einheitsstaat, nicht von heute auf morgen verwirklichen kann, namentlich mit Rücksicht auf den von Süddeutschland zu erwartenden Widerstand.

Gleichzeitig hat man aber auch eingesehen, daß das Übel der augenblicklichen Reichsstruktur eigentlich nur im Norden Deutschlands liegt, in den norddeutschen Zwergstaaten und in dem Mammutstaat Preußen. Man ist daher an die Ausarbeitung von Vorschlägen gegangen, die vor allem die Ausräumung des Dualismus Reich-Preußen zum Ziele haben.

a) Reichsland Preußen (Kitz).

Kitz[212]) schlägt die Umwandlung Preußens in der Weise vor, daß die Verfassung Preußens dadurch ersetzt würde, daß in die Reichsverfassung ein Abschnitt über die Verwaltung des Reichslandes Preußen eingebaut würde. Hiernach würde das Reichsland nach Reichsgesetzen verwaltet werden, an die Stelle der Preußenregierung würde die Reichsregierung treten, preußischer Landtag und preußischer Staatsrat würden wegfallen, sämtliche Beamten des Reichslandes würden Reichsbeamte.

Einen Schutz des Reichslandes gegen eine Einmengung der übrigen Länder in seine speziellen Angelegenheiten will Kitz dadurch bieten, daß Reichstagsbeschlüsse, die nur für das Reichsland Geltung haben, dann nicht in Kraft treten sollen, wenn die Hälfte der im Reichsland gewählten Reichstagsmitglieder dagegen stimmt.[213])

Die Eindämmung des preußischen Einflusses im Reichsrat, die dem einzelnen preußischen Staatsangehörigen eine Zurücksetzung gegenüber den Angehörigen der anderen Länder bedeutet, würde einem Reichsland gegenüber, dessen Reichsratsvertreter von den einzelnen Provinzen zu wählen wären, wegfallen.

b) Vorschlag des Reichslandes Norddeutschland (Höpker-Aschoff) und Vorschläge des Bundes zur Erneuerung des Reichs.

Höpker-Aschoff, derzeitiger preußischer Finanzminister, schlägt Zusammenfassung der norddeutschen Länder zu einem „Reichsland Norddeutschland“[214]) vor, das in etwa 12 Reichsprovinzen einzuteilen wäre. Durch diese Einteilung hofft er zu gleicher Zeit den preußisch-deutschen

---

[212]) Kitz, Reichsland Preußen, S. 16.

[213]) Eine Remineszenz an den durch Gesetz vom 24. 2. 1873 aufgehobenen Art. 28 Abs. 2 der aRV.

[214]) Vgl. Höpker-Aschoff, Deutscher Einheitsstaat, 1928.

Dualismus und die norddeutsche Kleinstaaterei zu beseitigen. Die heute noch den Ländern zustehende Gewalt würde in diesem Reichsland auf die Reichsregierung übergehen. Genau wie Kitz will er in nur das Reichsland betreffenden Fragen im Reichstage wie im Reichsrat eine gesonderte Abstimmung der norddeutschen Abgeordneten und Bevollmächtigten stattfinden lassen.

Der im Januar 1928 von Angehörigen der verschiedensten Bevölkerungsgruppen und politischen Parteien gegründete „Bund zur Erneuerung des Reichs" schlägt vor[215]), daß die gesetzgeberischen und zentralen Verwaltungsaufgaben Preußens in der Weise auf das Reich übertragen werden, daß für dieses künftig als Reichsland zu verwaltende Land Reichspräsident, Reichsregierung und Reichstag an die Stelle von Staatsministerium und Landtag treten.

Der Bund ist der Meinung, daß im Laufe der Zeit andere Länder dem Beispiel Preußens folgen und sich ebenfalls dem Reichsland anschließen werden. Namentlich wird an ein Aufgehens Mecklenburgs, Thüringens und Hamburgs im Reichsland gedacht.

Zur besonderen Wahrnehmung der Reichslandsbelange wird ein von den verschiedenen Reichslandprovinzen zu wählender Staatsrat gebildet, der in Angelegenheiten des Reichslandes zu hören ist und dem ein Einspruchsrecht gegen das Reichsland betreffende Gesetze zusteht.

c) Der Rittersche Reichsländervorschlag.

Ritter[216]) will unter Beseitigung Zentralpreußens die preußischen Provinzen zu Reichsländern machen. Der Unterschied zwischen Ritter und den voraufgehenden besteht also darin, daß er anstelle des einen Reichslandes Preußen bzw. Norddeutschland deren 15 setzen möchte.

Die Staatsgewalt über diese Reichsländer würde ihnen als Teil des Deutschen Reiches zur selbstständigen Ausübung durch das deutsche Volk übertragen.[217]) Es handelt sich demnach um eine delegierte Staatsgewalt. Der Reichspräsident ist zugleich Landespräsident[218]) der verschiedenen Reichsländer. Die weiteren Organe sind ein vom Landespräsidenten auf 5 Jahre ernanntes Landesdirektorium (Landeskanzler und Landesdirektoren)[219]), ferner ein Landtag, der aus Abgeordneten des freien

---

[215]) Vgl. Bund zur Erneuerung des Reichs, „Reich und Länder", Vorschläge, Begründung, Gesetzentwürfe, 1928.
[216]) Ritter, Freie Reichsländer. Vorschläge zum Ausbau des Reichs, 1927.
[217]) Vgl. Art. 1 des Ritterschen Verfassungsentwurfs.
[218]) Vgl. Art. 6 und 29 des Ritterschen Verfassungsentwurfs.
[219]) Art. 7, 31, 33, 34 des Ritterschen Verfassungsentwurfs.

Reichslandes besteht.[220]) Neben den 15 Reichsländern würde es noch 9 der heutigen Länder geben. Diese behielten ihre heutige Struktur bei, bis sie es vorzögen, ebenfalls Reichsländer zu werden.

Auch der Rittertsche Plan sieht also als erstrebenswertes Endziel den in Reichsländer gegliederten Einheitsstaat.

IV. Der Vorschlag des Verfassungsausschusses der Länderkonferenz vom 21. Juni 1930.

Eine im Januar 1928 zusammengetretene Länderkonferenz gelangte in ihrer Entschließung[221]) zu dem Resultat: „Reichsregierung und Ländervertreter sind der Auffassung, daß die Weimarer Regelung des Verhältnisses zwischen Reich und Ländern unbefriedigend ist und einer grundlegenden Reform bedarf". Ob allerdings die Reform die unitarische oder die föderativen Kräfte stärken sollte, darüber war eine Einigkeit nicht zu erzielen. Ein von der Länderkonferenz eingesetzter, von den Ländern und vom Reich je zur Hälfte beschickter Verfassungsausschuß kam in seiner Sitzung vom 21. Juni 1930 zu einem Reformvorschlag, den Poetzsch-Heffter[222]) als „differenzierende Gesamtlösung" bezeichnet. Gesamtlösung insofern, als die Frage der Reichsreform für das ganze Reich gelöst werden soll, differenzierend insofern, als in der Lösung ein Unterschied in der Behandlung der norddeutschen Länder und der süddeutschen Länder gemacht wird.

Auch sie teilt Preußen in seine Provinzen auf, die ihrerseits zu Ländern erhoben werden. Aber diese Länder haben nicht mehr die Stellung der Länder im heutigen Sinn. Die Funktionen des preußischen Staatsministeriums gehen auf die Reichsregierung über. Die neuen Länder bekommen eine einheitliche Verfassung, die ihnen vom Reichstag gegeben wird.

Eine Gesetzgebungsgewalt soll diesen Ländern neuer Art nur insofern zustehen, als sie ihnen vom Reich delegiert wird.

Demgegenüber behalten die Länder alter Art noch ihr Gesetzgebungsrecht, soweit es ihnen nach der Reichsverfassung zusteht.

Die Verwaltung soll in den Ländern neuerer Art von einem dem Reichspräsidenten unterstehenden Oberpräsidenten und einem von dem Lande zu bestellenden Landeshauptmann ausgeübt werden. Polizei, Justiz, Kultusangelegenheiten werden in den Ländern neuerer Art vom Reich, in den Ländern älterer Art von diesen selbst verwaltet.

---

[220]) Art. 10ff. des Ritterschen Verfassungsentwurfs.
[221]) Vgl. Die Länderkonferenz (Januar 1928) S. 83.
[222]) Grundgedanken der Reichsreform, S. 34.

Poetzsch-Heffter[223]) hofft, daß auch die süddeutschen Länder sich allmählich dem Verfassungsschema der Länder neuerer Art angleichen, sodaß es allmählich zur Herstellung einer vollkommenen deutschen Einheit käme.

Beachtlich ist an dem Vorschlag der differenzierenden Gesamtlösung jedenfalls, daß sich auf ihn im Verfassungsausschuß der Länderkonferenz 20, teils von den Ländern, teils vom Reich bestellte Persönlichkeiten aus den Lagern des Unitarismus und Föderalismus, mit unerwartet großer Mehrheit geeinigt haben.[224])

Schluß:

§ 12.

Aussichten der Reichsreformbestrebungen.

Die föderalistischen Bestrebungen der bayerischen Denkschriften sind nicht geeignet, weitere Kreise zu begeistern. In Norddeutschland werden diese Tendenzen, die einen großen Teil der gewonnenen Reichseinheit rückgängig machen würden, keinen Anklang finden. Und da im Reichstag etwa zwei Drittel der Abgeordneten Norddeutsche sind, so hätte ein auf den bayerischen Denkschriften fußender Gesetzentwurf nicht im mindesten Aussicht auf eine Annahme.

Aber auch die verschiedenen Reichslandlösungen dürften keine Aussicht auf Verwirklichung haben.

Zwar heißt es in diesen Vorschlägen, daß der preußisch-deutsche Unitarismus beseitigt werden solle durch ein Aufgehen Preußens im Reich. Aber praktisch wird die Sache so sein, daß nicht Preußen im Reiche aufgeht, sondern das zwei Drittel umfassende, als Reichsland der früheren Fesseln des Art. 61 Abs. 1 Satz 3 und Art. 63 Abs. 1 Satz 2 RV. ledige Preußen die restlichen Drittel des Reichs schlucken wird.

So bleibt als einzige Lösung, die auf eine allseitige Zustimmung rechnen kann, die sog. differenzierende Gesamtlösung.

Zwar wendet man gegen diesen Vorschlag von republikanischer Seite ein, daß er nur zu dem Zweck erfunden sei, um Preußen, die republikanische Hochburg zu zerschlagen und den „reaktionären" süddeutschen Staaten auszuliefern, aber dieser Vorwurf dürfte heute, wo die preußische Regierung längst eine Minderheitsregierung ist, nicht mehr stichhaltig sein.

---

[223]) Vgl. Grundgedanken der Reichsreform, S. 36.

[224]) Vgl. über die Länderkonferenz und ihre Ergebnisse. Medicus: Reichsreform und Länderkonferenz. Die Beratungen und Beschlüsse der Länderkonferenz und ihrer Ausschüsse, 1930.

Zudem verkennt dieser Vorwurf vollkommen, daß dieser Vorschlag in der durchaus ehrlichen Absicht gemacht wurde, endlich eine Lösung der seit Jahren immer unerträglicher werdenden innerdeutschen Spannung zu bringen.

Zwar ist die Position, die den süddeutschen Ländern eingeräumt wird, stärker, als die, die Preußens Nachfolgeländer beziehen, aber man muß bedenken, daß der süddeutsche Föderalismus sich nicht zu einer Stellung herablassen würde, wie sie die Länder neuer Art des Vorschlags einnehmen. Die neuen Länder aber auf den Status der süddeutschen Staaten zu heben, bleibt sinnlos, weil das mit einer Hochzüchtung partikularistischer Neubildungen gleichbedeutend wäre.

So bleibt nur der Ausweg des Aufgehens Preußens im Reich. Mag der „sechzigprozentige Block Preußen“[225]) an sich gesund sein. Für das deutsche Staatsleben ist er jedenfalls durchaus ungesund.

Preußen muß im Reiche aufgehen um der deutschen Einheit willen.

---

[225]) Vgl. Heinemann, „Gedanken zur Reichsreform“ in: „Das Tagebuch“, Jahrgang 1930, S. 1306.

Lebenslauf.

Am 9. November 1908 wurde ich in Dortmund als Sohn des Bildhauers Siegfried Bloch und seiner Ehefrau Paula geb. Kaufmann geboren. Nach Absolvierung der Vorschule besuchte ich von Ostern 1918 bis Ostern 1927 das Städtische Gymnasium in Dortmund, das ich mit dem Zeugnis der Reife am 14. März 1927 verließ.

Ich wandte mich darauf dem Studium der Rechtswissenschaft zu und war an den Universitäten Bonn (1., 5.—7.), Berlin (2. und 4.), Freiburg (3.) und Erlangen (8. Semester) immatrikuliert.

Am 15. November 1930 bestand ich vor der Prüfungskommission des Oberlandesgerichts Köln die erste juristische Staatsprüfung. Seit dem 16. März 1931 bin ich als Referendar im Vorbereitungsdienst tätig.

Am 14. Dezember 1931 bestand ich die Doktorprüfung.